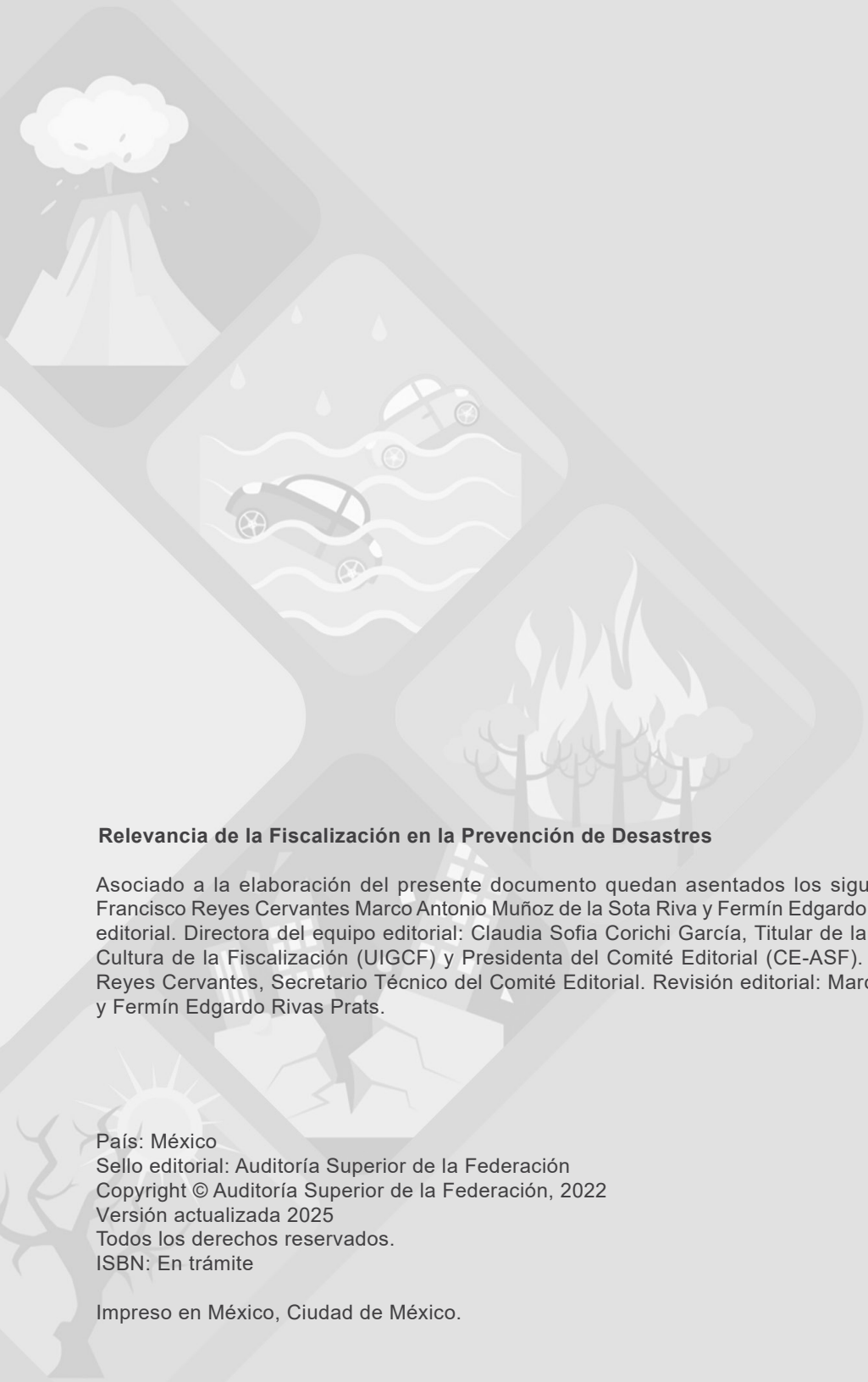




Relevancia de la Fiscalización en la Prevención de Desastres





Relevancia de la Fiscalización en la Prevención de Desastres

Asociado a la elaboración del presente documento quedan asentados los siguientes registros. Colaboradores: Francisco Reyes Cervantes Marco Antonio Muñoz de la Sota Riva y Fermín Edgardo Rivas Prats. Por parte del proceso editorial. Directora del equipo editorial: Claudia Sofía Corichi García, Titular de la Unidad de Igualdad de Género y Cultura de la Fiscalización (UIGCF) y Presidenta del Comité Editorial (CE-ASF). Cuidado de la edición: Francisco Reyes Cervantes, Secretario Técnico del Comité Editorial. Revisión editorial: Marco Antonio Muñoz de la Sota Riva y Fermín Edgardo Rivas Prats.

País: México
Sello editorial: Auditoría Superior de la Federación
Copyright © Auditoría Superior de la Federación, 2022
Versión actualizada 2025
Todos los derechos reservados.
ISBN: En trámite

Impreso en México, Ciudad de México.



AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN CONSEJO DE DIRECCIÓN

LIC. DAVID ROGELIO COLMENARES PÁRAMO
Auditor Superior de la Federación

MTRO. EMILIO BARRIGA DELGADO
Titular de la Auditoría Especial del Gasto Federalizado

MTRA. CLAUDIA MARÍA BAZÚA WITTE
Titular de la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero

MTRA. ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ
Titular de la Auditoría Especial de Desempeño

LIC. NEMESIO ARTURO IBÁÑEZ AGUIRRE
Titular de la Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación

MTRA. CLAUDIA S. CORICHI GARCÍA
Titular de la Unidad de Igualdad de Género y Cultura de la Fiscalización

LIC. VÍCTOR MANUEL ANDRADE MARTÍNEZ
Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos

DR. EBER OMAR BETANZOS TORRES
Titular de la Unidad Técnica de la Auditoría Superior de la Federación

DR. JAIME BOLAÑOS CACHO GUZMÁN
Titular de la Unidad de Normatividad y Enlace Legislativo

MTRA. MARLEN MORALES SÁNCHEZ
Titular de la Unidad General de Administración



ÍNDICE

1. Presentación	07
2. Cambio de paradigma: Los desastres no son naturales	09
3. Compromisos internacionales sobre Reducción del Riesgo de Desastres	15
4. Auditoría gubernamental sobre riesgos de desastres	19
5. Grupo de trabajo de la OLACEFS sobre desastres	23
6. Declaración de Oaxaca	29
7. Conclusiones	31
8. Bibliografía	33

Presentación

Las afectaciones a la población en materia de salud, trabajo, vivienda, servicios sociales, economía y bienestar general por causa de las afectaciones provocadas por los fenómenos naturales extremos que denominamos como desastres tienen su origen y causa en la falta de previsión y preparación para afrontarlos, aunado al deterioro que los seres humanos han infringido a la naturaleza, cuya principal manifestación se encuentra en el cambio climático que hemos originado por las prácticas de producción y el uso desmedido de combustibles fósiles.

Aparte de la lamentable pérdida de vidas humanas, las afectaciones económicas y patrimoniales afectan de manera desproporcional a los sectores vulnerables debido a la inequidad en la distribución de recursos que se da entre países y regiones de nuestro planeta. El mismo cambio climático afecta menos a los países más contaminantes que a los que no lo son, agravando las desigualdades entre los países desarrollados y los que no lo son. Incluso dentro de esta disparidad, existen grupos que sufren más las consecuencias de los desastres, como son las mujeres y las minorías étnicas, entre otros, debido a que experimentan continuamente situaciones de discriminación.

Por ello, es necesario que los esfuerzos globales, regionales y locales para prevenir los efectos desastrosos de los eventos naturales extremos, llámense sequías, inundaciones, ciclones, huracanes, terremotos, se enfoquen en acciones de preparación y mitigación de sus efectos articulando políticas públicas acordes a dicho reto, las cuales van desde la previsión de recursos económicos hasta el apoyo de la investigación científica que aporte conocimiento para afrontarlos como parte de estos esfuerzos, la fiscalización también puede contribuir a garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de los desastres, además de sensibilizar sobre la importancia de las medidas de reducción de riesgos; conscientes de lo anterior, hemos preparado el siguiente texto en el cual se exponen las razones por las cuales los desastres no deben considerarse como “naturales” y los compromisos internacionales sobre reducción del riesgo de desastres; asimismo, contiene un apartado que versa sobre la auditoría gubernamental sobre riesgos de desastres y sobre las acciones que ha realizado la ASF en materia de fiscalización de prevención del riesgo de desastres. Esperamos que el contenido del siguiente texto sea interesante y de utilidad para el público y que arroje luz sobre la importancia que se le da en la institución a un tema que afecta a toda la humanidad.

Mtra. Claudia S. Corichi García
Titular de la Unidad de Igualdad de Género y Cultura de la Fiscalización

Cambio de paradigma: Los desastres no son naturales



“El uso de la palabra natural para describir los desastres puede dar la impresión de que estos son inevitables y que las acciones humanas pueden hacer muy poco para prevenir o mitigar sus impactos”, ha afirmado al respecto y en reiteradas oportunidades Mami Mizutori, Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (en Burón 2020 p.1); sin embargo, esto no es así: los desastres son el resultado de una amenaza natural o antropogénica que impacta en un asentamiento humano, el cual no cuenta con los recursos adecuados o no está organizado de tal forma que pueda resistirlo, y cuya población es vulnerable debido a la pobreza, la exclusión o por ser socialmente desfavorecida de alguna u otra forma. Se puede afirmar que una amenaza natural se transforma en desastre cuando se combina con una situación de exposición y de vulnerabilidad que permite ocasionar lesiones y pérdidas de vidas y económicas.

Esta es una discusión que se ha mantenido durante siglos, como lo refiere en su portal electrónico la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR por sus siglas en inglés) cuando hace una referencia a que Jean-Jacques Rousseau le escribió a Voltaire con motivo del terremoto de Lisboa en 1755: “convenga usted que la naturaleza no construyó las 20 mil casas de seis y siete pisos, y que, si los habitantes de esta gran ciudad hubieran vivido menos hacinados, con mayor igualdad y modestia, los estragos del terremoto hubieran sido menores, o quizá inexistentes” (en Burón. Op. Cit. p.1) sin embargo, se sigue utilizando el término de manera usual tanto en la academia, como en la literatura especializada sobre la reducción del riesgo de desastres, tanto así que en la referida publicación electrónica rescata que Allan Lavell, doctor en geografía económica y Premio Sasakawa 2015, durante su participación en el webinar #LosDesastresNoSonNaturales desde los espacios de trabajo menciona que: “Debemos asociar el desastre con lo cotidiano: vulnerabilidad, pobreza, marginalización. Los desastres no son algo fortuito que cae del cielo. Hay muchas palabras que usamos comúnmente y que transmiten la misma noción que ‘desastres naturales’, como utilizar sismos, inundaciones y tormentas como ejemplos de los mismos, cuando estos son solamente eventos que contribuyen a daños y pérdidas. Se ha enlazado desastre con eventos” (Lavell, 2020 p.1) .

Con respecto a lo dicho por el Dr. Lavell, los desastres naturales no existen. Los desastres son siempre el resultado de las acciones y las decisiones humanas. El cambio de concepto implica una comprensión más profunda de la relación entre los desastres y los fenómenos naturales; y puede propiciar un impulso hacia la mejora de la prevención gubernamental de los riesgos. Como explicó Raúl Salazar, jefe de la Oficina Regional – Las Américas y El Caribe de la UNDRR: “Decir que los desastres son naturales aboga por restar responsabilidad a la gobernanza que suministra justamente los mecanismos para incidir en las variables de exposición, vulnerabilidad y capacidad” (en Burón, Op. Cit. p.1).

Después de Asia y África, América Latina y el Caribe son unas de las regiones más expuestas a desastres. Desde el año 2000, en promedio 17 huracanes tocan la región cada año y eventos como tormentas, sequías e inundaciones son cada vez más frecuentes, lo que deja un margen menor para la recuperación, en ese mismo periodo de tiempo se han registrado en la región alrededor de 75 terremotos.

En 2017, un estudio del Banco Mundial señalaba que cuatro de cada diez latinoamericanos estaban a un desastre de caer en la pobreza. El informe destacaba la relevancia de contar con la gestión del riesgo de desastres para poder afrontar los costos económicos y sociales que pueden dejar a su paso los huracanes, terremotos, sequías o incendios, posteriormente, se publicó el estudio *Sobre incertidumbre y cisnes negros*, a los cuales la región no es ajena. Un cisne negro es un evento impredecible y que por su misma condición no permite asegurarse con antelación por lo que causa daños considerables, actualmente lo estamos viendo con la COVID-19. A nivel global esta crisis sanitaria se considera la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial. El Banco Mundial estima que, como consecuencia de la pandemia, alrededor de 50 millones de latinoamericanos caerán nuevamente en la pobreza (WB 2020 p.1).



De esta forma, junto con la pandemia y el cambio climático la incidencia sobre el aumento de las vulnerabilidades y exposiciones al riesgo se recrudeció, al respecto, la UNDRR señala que, la región de las Américas y el Caribe ha absorbido cerca del 53 % de las pérdidas económicas por desastres relacionados con el clima a nivel mundial en los últimos veinte años (UNDRR 2021 p. 111).

En la tabla siguiente, se muestran los eventos identificados de mayor intensidad en los años de 1970 a 2021.





TABLA 1.
Desastres de alta magnitud en América Latina y el Caribe
1970-2021

Año	Desastre	País
1970	Terremoto	Perú
	Huracán Fifi	Honduras
1972	Terremoto	Nicaragua
1976	Terremoto	Guatemala
1979	Huracán David y Federico	República Dominicana
1982-1983	Fenómeno de El Niño	Bolivia, Ecuador, Perú
1985	Terremoto	México
	Erupción del Nevado del Ruíz y lahar	Colombia
1986	Terremoto	El Salvador
1987	Terremoto	Ecuador
1988	Huracán Gilberto	Guatemala, México, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela
1991	Terremoto	Bolivia
	Epidemia de cólera	Perú
1997	Fenómeno de El Niño	Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Venezuela
1998	Huracán Mitch	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana
1999	Terremoto	Colombia
	Inundaciones y desplazamientos	Venezuela
2001	Terremoto	El Salvador
2001, 2003	Inundaciones	Argentina
2005	Tormenta tropical Stan	Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua
2007	Terremoto	Perú
2007-2008	Fenómeno de El Niño y La Niña	Bolivia, Ecuador y Perú
2010	Terremoto	República Dominicana
2012	Huracán Sandy	Cuba, Puerto Rico, República Dominicana, Venezuela
	Terremoto	Guatemala
2013	Inundaciones	Argentina
2014	Incendios	Chile
2016	Terremoto	Ecuador
2017	Huracán Irma, Huracán María	Cuba, Puerto Rico, República Dominicana
	Terremoto	México
2019	Incendios	Brasil (Selva Amazónica)
	Huracán Eta e Iota	Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá
2020	Incendios	Argentina, Bolivia, Paraguay
2021	Incendios	México

Fuente: Elaboración propia con base en UNDRR (2021)



Como se puede observar, los principales fenómenos acaecidos son terremotos, huracanes, incendios, así como los denominados fenómenos El Niño y La Niña. Si se revisa caso por caso, tenemos situaciones como las de Guatemala, México y República Dominicana en un primer grupo con seis desastres de alta intensidad. Haciendo un promedio entre el periodo de 49 años, cada ocho años se tiene un impacto de altas proporciones, en un segundo grupo están Bolivia, Ecuador, El Salvador, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Perú y Venezuela con un desastre menos, lo cual elevaría el promedio de 9.8 años, lo cual si se mantuviera con esa periodicidad las posibilidades de recuperación, rehabilitación y reconstrucción serían de mayor alcance, sin embargo, el tiempo de ocurrencia entre cada desastre es cada vez menor y no se presentan en forma aislada.

El caso de Guatemala, refleja muy bien la situación de la subregión: tras el terremoto de Los Amates de 1976, el Huracán Gilberto 12 años después impactó al país, luego el Huracán Mitch 10 años después, luego pasaron siete años para la llegada de la Tormenta Tropical Stan en el año 2005, otros siete más y de nuevo ocurrió un terremoto en noviembre de 2012, ocho años más tarde se resintió el impacto de los huracanes Eta e Iota al mismo tiempo que la pandemia por COVID-19 mermaba al país.

Estos desastres "además de la pérdida de vidas" dañan y destruyen la infraestructura social y económica, fragilizan la economía de manera directa y ponen a prueba, en cada caso, la fortaleza del entramado institucional para planear, prevenir y/o responder ante la emergencia.

En 2021, la Base de Datos de Eventos de Emergencia (EM-DAT) registró 432 eventos desastrosos relacionados con peligros naturales en todo el mundo. En total, estos representaron 10.492 muertes, afectaron a 101,8 millones de personas y causaron, aproximadamente, 252.100 millones de dólares de pérdidas económicas. Como continente, Asia fue el más gravemente afectado, sufriendo el 40% de todos los eventos de desastre y representando el 49% del número total de muertes y el 66% del número total de personas afectadas.

A nivel mundial, mientras que el número de muertes y el número de personas afectadas estuvieron por debajo de sus promedios de 20 años, 2021 estuvo marcado por un aumento en el número de desastres y grandes pérdidas económicas: cinco de los diez desastres económicamente más costosos en 2021 ocurrieron en los Estados Unidos de América y resultaron en un costo económico total de 112.5 mil millones de dólares estadounidenses.

Top 10 mortalidad—2021

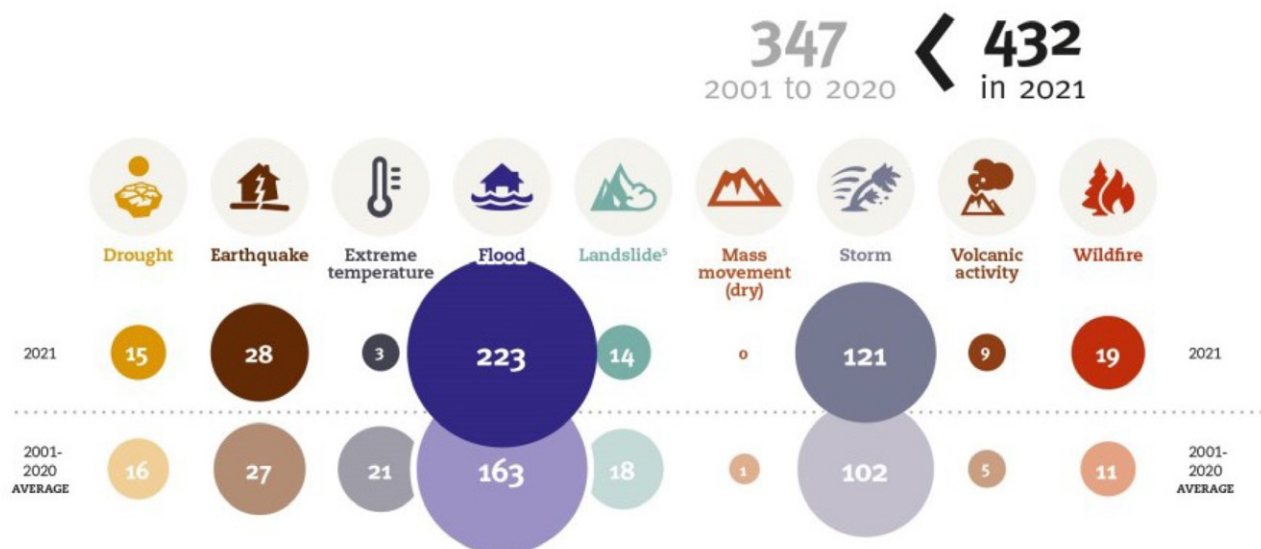
 Haiti	Earthquake	2,575	 Afghanistan	Flood	260
 India	Flood	1,282	 USA	Winter Storm	235
 Canada	Heat Wave	815	 India	Landslide	234
 Philippines	Typhoon Rai	457	 USA	Heat Wave	229
 China	Flood	352	 Indonesia	Cyclone Seroja	226

Fuente: Tomado de Disasters Year in Review 2021, Centro de Investigación sobre la Epidemiología de Desastres.



De acuerdo con el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de Desastres (CRED por sus siglas en inglés), en 2021, se registraron un total de 432 eventos catastróficos, superior al promedio de 347 eventos catastróficos anuales para el periodo 2001-2020. Los eventos más frecuentes fueron las inundaciones con 223 ocurrencias, en contraste al promedio de 163 inundaciones anuales registradas en el período 2001-2020. Después de las inundaciones, las tormentas fueron el segundo desastre registrado con mayor frecuencia, con 121 eventos registrados en EM-DAT en 2021. El número de tormentas reportadas también estuvo por encima del promedio 2001-2020 de 102 entradas por año. (CRED 2022 p. 1)

Ocurrencia por tipo de desastre: 2021 en comparación con el promedio anual de 2001-2020



Fuente: Tomado de Disasters Year in Review 2021, Centro de Investigación sobre la Epidemiología de Desastres.

En contraste con las inundaciones y tormentas, se registraron relativamente pocos eventos de temperaturas extremas en 2021 (tres en total) en comparación con 21 eventos por año en promedio entre 2001 y 2020. Sin embargo, las consecuencias de estos eventos de temperaturas extremas fueron considerables. A principios de abril, una ola de frío azotó Francia y causó daños agrícolas sustanciales, particularmente a los viñedos, por un monto de 5.600 millones de dólares en pérdidas. La ola de calor del oeste de América del Norte, entre junio y julio de 2021, resultó en picos agudos en el exceso de mortalidad, lo que llevó a un número estimado de 815 muertes en Canadá y 229 muertes en los Estados Unidos. Estos últimos eventos de ola de calor ocurrieron junto con incendios forestales.

Compromisos internacionales sobre Reducción del Riesgo de Desastres



La comunidad internacional estableció la década de los noventa como el “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-1999)” con el objetivo de establecer sistemas de alerta temprana, cuyas metas se enfocaban a la mitigación y la prevención a mediano y largo plazo.

En este mismo marco, en 1994 se instrumentó la *Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro*, la cual produjo una serie de lineamientos guía para orientar a que los países elaboraran sus planes y estrategias para la reducción de desastres, dado que se concluyó que, sin la prevención, la capacidad de respuesta ante un evento natural, por muy eficiente que fuera.

En ese año, a escala regional, en la Declaración de Cartagena (Colombia) se apuntó que: “La problemática de los desastres debería ser entendida como un problema aun no resuelto del desarrollo, en el sentido de que los desastres no son eventos de la naturaleza per se sino más bien situaciones que resultan de la relación entre lo natural y la organización y estructura de la sociedad. Las políticas de desarrollo urbano y regional, además de las políticas económicas y sociales sectoriales en general no tienen en cuenta la problemática de los desastres y en ocasiones están agudizando la vulnerabilidad. En pocos casos los conceptos de prevención y mitigación han sido debidamente considerados en la planificación del desarrollo de los países de la región” (CIRDN, 1994, p, 2).

Diez años después, derivado de la Conferencia Interamericana sobre reducción del Riesgo de los Desastres se realizó la Declaración de Manizales (Colombia) como preparación a la Segunda Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres de Kobe, Hyogo, Japón, se definió que “Es necesario tener en cuenta que las pérdidas de vidas no son el único ni el mejor indicador de la existencia de riesgos materializados ni de la ocurrencia de desastres. La evidencia de que cada vez existen más riesgos y que se producen más desastres, vistos en términos del número de afectados, las pérdidas económicas y sociales y las dificultades asociadas con la recuperación, a la vez que el número de muertos disminuye proporcionalmente durante las últimas décadas, indica que, a pesar de que en el concepto de la gestión integral del riesgo ha sido adoptado por un número cada vez más grande de gobiernos y de sociedades, en la práctica la mayor parte de los recursos y esfuerzos se están dedicando a la preparación y respuesta a las emergencias, sin que la decisión de actuar verdaderamente sobre los factores que generan los riesgos hayan logrado alcanzar una posición de importancia en la agenda de las prioridades políticas, económicas y sociales” (CIRDN 1994. P. 1-2); asimismo, se identificó la necesidad de que la gestión del riesgo se vinculara de manera más estrecha con otras agendas y sectores del desarrollo y que se crearan nuevas formas de gobernanza con responsabilidades claramente definidas.

El Marco de Acción de Hyogo (MAH) es el instrumento para la implementación de la reducción del riesgo de desastres que adoptaron los Estados miembros de las Naciones Unidas. Su objetivo general es aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres al lograr, para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los mismos, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a bienes sociales, económicos y ambientales. El MAH ofrece cinco áreas prioritarias de acción, al igual que principios rectores y medios prácticos para aumentar la resiliencia de las comunidades vulnerables a los desastres, en el contexto del desarrollo sostenible.

Con el Marco de Acción de Hyogo (MAH) 2005-2015 se planteó como objetivo la “Reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en términos de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales de comunidades y países” (UNDRR 2005. P.3) y se identificó lo siguiente:

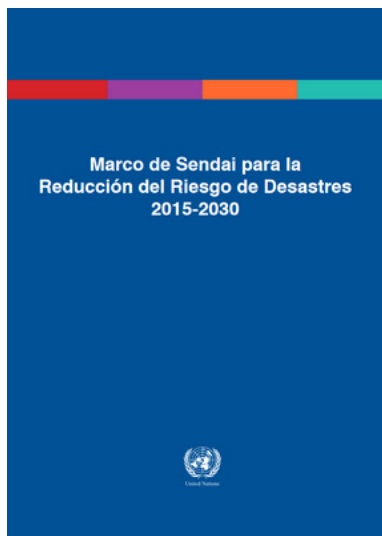
- La vulnerabilidad como condición asociada a procesos sociales.
- Factores de riesgo subyacentes relacionados con la gestión inadecuada del medioambiente y los recursos naturales.
- Falta de planificación en el uso de la tierra y el crecimiento de ciudades.



Las cinco prioridades son las siguientes:

1. Lograr que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad y con ello, se pretende garantizar que la reducción del riesgo de desastres (RRD) con una sólida base institucional para su implementación.
2. Conocer el riesgo y tomar medidas. Esta acción permitirá desarrollar una mayor comprensión y concientización.
3. Identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres y mejorar las alertas tempranas.
4. Desarrollar una mayor comprensión y concientización.
Para implementar esta acción se requiere utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel. Los desastres pueden reducirse considerablemente si la gente se mantiene informada sobre las medidas que pueden tomar para reducir su vulnerabilidad y si se sienten motivados para actuar.
5. Reducir el riesgo.
La acción requiere hacer conciencia de que la vulnerabilidad frente a las amenazas naturales se incrementa de muchas formas, por ejemplo: al ubicar a las comunidades en zonas propensas a estas amenazas, tales como las planicies aluviales; al destruir los bosques y los humedales, con lo cual, además, se daña la capacidad del medio ambiente de hacerle frente a las amenazas; y al no contar con mecanismos de seguridad social y financiera, por lo que, tomar medidas al respecto puede incidir en la reducción de los factores fundamentales del riesgo.
6. Esté preparado(a) y listo(a) para actuar.
Es necesario fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel. El hecho de contar con la preparación necesaria y suficiente, lo que incluye la conducción de evaluaciones del riesgo, antes de invertir en el desarrollo a todo nivel de la sociedad, permitirá a la gente ser más resistente a las amenazas naturales (UNDRR 2005. P.8).

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)



Tras su vigencia, en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai, Japón, se aprobó el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, cuyo objetivo es “la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por ellos, 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” (UN 2015. P. 6).

La Agenda 2030 refiere al Marco de Sendai como uno de los instrumentos de la sección “Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas”, en ese sentido, es importante destacar que ambas agendas mundiales convergen en al menos 17 metas y 25 objetivos específicos los cuales sustentan que la reducción del riesgo de desastres es una estrategia central de desarrollo.





El Marco establece 4 prioridades las cuales se presentan a continuación:

- **Prioridad 1. Comprender el riesgo de desastres.**
Las políticas y las prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de las personas y los bienes, las características de las amenazas y el entorno. Ese conocimiento se puede aprovechar para la evaluación, la prevención y la mitigación del riesgo, así como para la preparación y la respuesta en caso de desastres.
- **Prioridad 2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionarlo.**
La gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial es de gran importancia para la prevención, la mitigación, la preparación, la respuesta, la recuperación y la rehabilitación. Se fomenta la colaboración y la formación de alianzas.
- **Prioridad 3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.**
Las inversiones públicas y privadas para la prevención y la reducción del riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales son esenciales para aumentar la resiliencia, económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente.
- **Prioridad 4. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción (UN 2015. P. 10-21).**

El crecimiento constante del riesgo de desastres pone de manifiesto la necesidad de fortalecer aún más la preparación para este tipo de casos, adoptar medidas con anticipación a los acontecimientos y asegurarse que se cuente con la capacidad suficiente para una respuesta y una recuperación eficaces a todo nivel. La fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción es una oportunidad fundamental para reconstruir mejor, entre otras cosas mediante la integración de la reducción del riesgo de desastres en las medidas de desarrollo.

Conforme a este Marco, se estableció la campaña Sendai Siete, la cual representa una oportunidad para que todos los actores, incluidos los gobiernos nacionales y locales, los grupos comunitarios, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las organizaciones internacionales y la familia de la ONU promuevan las mejores prácticas existentes en el ámbito internacional, regional y nacional y en los diversos sectores, con el fin de reducir el riesgo de desastres y las pérdidas que éstos ocasionan.

El género es un asunto fundamental para reducir la mortalidad. En el ámbito mundial, la probabilidad de que las mujeres y los niños mueran debido a un desastre es hasta 14 veces mayor que la de los hombres; asimismo, aproximadamente el 60% de las muertes maternas prevenibles y el 53% de las muertes prevenibles de menores de cinco años se producen en el marco de un conflicto o de un desastre. Entre los otros grupos que resultan perjudicados de forma desproporcionada se encuentran las personas con discapacidades, las personas mayores y los pueblos indígenas. Las Siete Metas Globales, se enuncian a continuación:

- **2016 – Meta a) Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres para 2030, y lograr reducir la tasa de mortalidad mundial causada por desastres por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015.**
- **2017 – Meta b) Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030, y lograr reducir el promedio mundial por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015.**
- **2018 – Meta c) Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial para 2030.**



- 2019 – Meta d) Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia para 2030.
- 2020 – Meta e) Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020.
- 2021 – Meta f) Mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del presente Marco para 2030.
- 2022 – Meta g) Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas, y el acceso a ellos, para 2030 (UNDRR 2016 p. 1).

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015- 2030 constituye un acuerdo global, voluntario y no vinculante que fue aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, y fue refrendado por la Asamblea General mediante la resolución 69/283.



Auditoría gubernamental sobre riesgos de desastres

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), elabora, con la participación de sus miembros, una serie de Orientaciones de la INTOSAI denominadas GUID con el propósito de mejorar la calidad técnica de las auditorías al sector público, una de ellas es la GUID 5330 “Orientaciones sobre la Auditoría de la Gestión de Desastres”, la cual es una guía de referencia global para la formulación de recomendaciones respecto al buen uso de los fondos públicos y la inversión en programas o acciones que prevengan los desastres y mitiguen los daños ocasionados por los mismos.

En ella se reconoce que “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) desempeñan un papel importante para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en las modalidades de gestión de los desastres cuando se ponen en marcha actividades previas al desastre, cuando se produce un desastre y durante las actividades posteriores al desastre. Pueden encargarse, asimismo, de la sensibilización sobre estas cuestiones (especialmente la reducción de riesgos), la evaluación de la rentabilidad de las medidas de reducción de riesgos y la auditoría de la ayuda posterior a los desastres y las labores de rehabilitación y reconstrucción en un contexto en el que, a menudo puede ocurrir que los controles ex ante no funcionen, no se hayan establecido procedimientos operativos estándar y los mecanismos institucionales sean débiles” (INTOSAI 2020. p.4-5).

Su objetivo es servir de orientación para las EFS en la auditoría de Gestión de Desastres.

En el documento se sugieren cuatro etapas para lo que se denomina el Ciclo de la Gestión del Riesgo de Desastres dividido en seis segmentos, como se muestra en la figura siguiente:





Figura 1: Ciclo de la gestión de desastres que muestra las fases previas, el momento en el que se produce el desastre y las fases posteriores a desastres



Fuente: Tomado de la GUID 5330, p. 10.





Dos de estos segmentos se refieren a las medidas preventivas y preparatorias que el Gobierno puede establecer y operar antes de un posible desastre. Los otros cuatro segmentos describen las actividades que siguen a la ocurrencia de un desastre; asimismo, el GUID hace referencia que, antes de un desastre, los Gobiernos se centran en las medidas de prevención, mitigación y preparación que se llevan a cabo en preparación para un posible desastre. Estas actividades pueden incluir la evaluación del riesgo de desastre y la vulnerabilidad del gobierno o de la sociedad; la instalación de sistemas de alerta temprana; la elaboración y prueba de planes de acción; la organización de tareas entre las distintas autoridades implicadas; la garantía de que se dispondría de datos precisos y oportunos en caso de que se produjera un desastre; la educación de la población en riesgo o la adopción de medidas para reducir la vulnerabilidad de la infraestructura a los impactos de los desastres.

Por su parte, las actividades que se realizan cuando ocurre un desastre pueden ser o no de naturaleza urgente, y pueden llevarse a cabo a nivel individual, local, nacional e internacional; entre otras posibles actividades se encuentran las de: rescate, recuperación, asistencia de primeros auxilios, evacuación de los heridos y manejo digno y adecuado de los muertos; asistencia y servicios de emergencia (refugio, agua, medicamentos, asistencia sanitaria, etc.); ayuda alimentaria de emergencia; ayuda financiera de emergencia para la población o sectores de la sociedad afectados; coordinación de las acciones de socorro y asistencia, garantizando que dichas actividades se basen en datos oportunos, exactos y fiables, y las comunicaciones de crisis.

Las actividades posteriores se realizan una vez que la urgencia ha disminuido y comienzan las actividades de rehabilitación y reconstrucción después del desastre, en ellas se incluyen acciones para reconstruir viviendas e infraestructuras, restaurar los servicios y el funcionamiento de la economía local y aliviar la angustia emocional de los supervivientes. También apunta que es posible que las diferentes fases del ciclo se realicen de manera simultánea debido a que es una actividad continua (INTOSAI 2020. Pp 8-9).

La GUID abarca las siguientes fases de auditoría planificación, ejecución, presentación de informes y seguimiento para todo el ciclo de la Gestión de Desastres y es un apoyo en todas las etapas de auditoría, especialmente en la fase de planificación del proceso de auditoría ya sea de tipo financiero, de desempeño o de cumplimiento.

Al respecto recomienda para cada una de ellas lo siguiente:

- Para la auditoría de desempeño, los auditores deben especificar los riesgos o problemas con respecto a la economía, la eficiencia y la efectividad. El grado de riesgo depende del tipo de desastre, el riesgo de que se produzca y su impacto probable. Una vez identificada y documentada esta información por los auditores, es probable que los riesgos para la economía, la eficiencia y la eficacia se deban a una evaluación de riesgos inadecuada; organización, planificación, supervisión, control interno, coordinación y falta de un sistema de información de gestión de desastres sólido. La evaluación de los riesgos permite a los auditores identificar deficiencias de control y áreas de alto riesgo en las medidas y actividades de reducción del riesgo de desastres.
- En la auditoría de cumplimiento, la evaluación de riesgos de los auditores comienza identificando riesgos significativos de incumplimiento del marco regulatorio del país y/o de los acuerdos internacionales.
- En la auditoría financiera, los auditores identifican y evalúan el riesgo de incorrecciones significativas en los estados financieros en su conjunto y en las afirmaciones, a fin de determinar los procedimientos de auditoría más adecuados para hacer frente a esos riesgos. Los auditores evalúan el riesgo de que los estados financieros resulten materialmente afectados por un desastre (INTOSAI 2020. Pp 17-18).

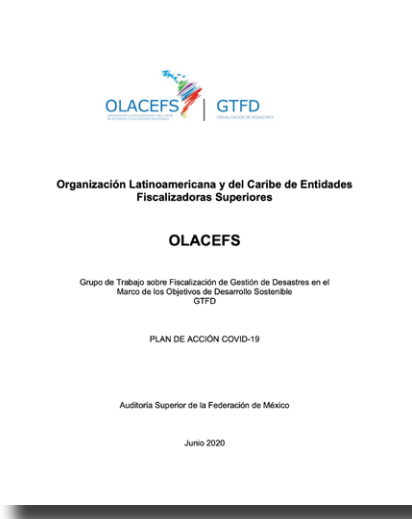
En cada una, se espera la intervención de las EFS para la revisión del marco jurídico y reglamentario, planes de emergencia, evaluación de riesgos y plataformas de información adecuados a la materia.

Grupo de trabajo de la OLACEFS sobre desastres

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) en la LXIX Reunión del Consejo Directivo de la Organización que se realizó el 12 de abril de 2019 en Lima, Perú aprobó, mediante el (Acuerdo 1386/04/2019), la creación del Grupo de Trabajo de Fiscalización de Desastres (GTFD), como propuesta de la Entidad de Fiscalización (EFS) del Perú.

Esta institución, por tener a su cargo la Presidencia de OLACEFS, estuvo a cargo de la integración del grupo de trabajo y del proceso de elección de la EFS que presidiría las labores, resultando la Auditoría Superior de la Federación de México la elegida para ocupar la Presidencia del Grupo de Trabajo. Las entidades que la conforman son las siguientes:

- Auditoría Superior de la Federación de México (Presidencia)
- Auditoría General de la Nación de Argentina
- Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia
- Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
- Contraloría General de la República de Chile
- Contraloría General de la República de Colombia
- Contraloría General de la República de Cuba
- Corte de Cuentas de la República de El Salvador
- Contraloría General del Estado de la República del Ecuador
- Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala
- Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras
- Auditoría General de Belice
- Contraloría General de la República de Nicaragua
- Contraloría General de la República del Perú
- Cámara de Cuentas de la República Dominicana
- Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, Argentina
- Tribunal de Cuentas del Estado de Ceará, Brasil
- Tribunal de cuentas del Estado de Tocantins, Brasil



Uno de sus primeros trabajos fue la propuesta del Plan De Acción COVID-19, cuyo objetivo general fue el de “Establecer mecanismos que respalden las capacidades de las EFS miembros de OLACEFS para hacer frente a las repercusiones del desarrollo de la pandemia COVID-19, a partir de las experiencias y mejores prácticas de las organizaciones internacionales; así como compartir las experiencias por parte de cada uno de los integrantes” (OLACEFS 2020. Pp. 2-3).

Ello debido a que la emergencia sanitaria por COVID-19 evidenció debilidades en materia de gobernanza en la región y, dadas las condiciones de vulnerabilidad de los países de América Latina y el Caribe, era necesario sumarse a los esfuerzos para intentar mitigar sus efectos. Si bien la mayoría de los países de la región priorizaron las actividades y la asignación de recursos públicos para atender la pandemia, la atención de la crisis sanitaria también requiere de la participación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) para vigilar el buen uso de los recursos públicos de manera eficiente, eficaz, económica y efectiva. Todo ello sin dejar de lado la importancia

que tiene la transparencia y rendición de cuentas de los recursos cuando son utilizados para atender las consecuencias de los desastres o, en este caso, de una emergencia sanitaria.



Asimismo, los objetivos específicos de dicho plan eran los siguientes:

- Aprovechar la experiencia y los conocimientos generados durante la pandemia, así como la pericia de los equipos auditores que han estado en el trabajo de campo y han puesto a prueba sus conocimientos, valor e intuición para obtener los primeros hallazgos ante situaciones sin precedentes.
- Articular los esfuerzos realizados por las EFS de la región.
- Captar el conocimiento adquirido y fomentar los aprendizajes que se han generado en otras regiones, y en las organizaciones aliadas de la fiscalización superior.
- Servir como organismo facilitador para alinear las agendas mundiales como la Agenda 2030 y el Marco de Sendai, con las normas internacionales de auditoría, las ISSAI y las GUID.
- Priorizar los temas de atención en la región mediante una agenda temática de auditoría que oriente la acción regional.
- Hacer acopio de las lecciones aprendidas para el impulso de las reformas legislativas necesarias para fortalecer la institucionalidad de las EFS (OLACEFS 2020. Pp. 2-3).

Todo ello en el entendido de que la región requiere orientación, estrategias y herramientas que aseguren un correcto ejercicio de los recursos públicos y una mejor gobernanza, para lo cual las EFS realizan evaluaciones, auditorías, estudios que pueden aportar dicha orientación y garantizar a la ciudadanía que el gasto público se revisa, se audita y se evalúa.

Para llevarlo a cabo se propusieron los ocho ejes de acción que se mencionan a continuación:

1. Programa de capacitación sobre manejo de bases de datos.
2. Indicadores del sector salud.
3. Estándares de medición para gobiernos.
4. Evaluación de acciones de las EFS.
5. Estrategia de auditoría de compras en la emergencia de COVID-19.
6. Escenarios para tener una capacidad instalada.
7. Fortalecimiento de capacidades.
8. Auditoría coordinada.
(OLACEFS 2020. Pp. 5-8)

Un proyecto más que actualmente está en curso, es el desarrollo de otra Auditoría Coordinada, para ello, la Presidencia del GTFD invitó a la comunidad OLACEFS a realizar una Auditoría Coordinada sobre el Marco de Sendai y reducción de pobreza, el cual se planea desarrollar durante 2022 y 2023.

El objetivo general de esta iniciativa es “evaluar la aplicación de estrategias gubernamentales en materia de prevención y reducción de riesgos de desastres para fortalecer la gobernanza y fomentar la resiliencia de la población en condición de pobreza y contribuir al cumplimiento del ODS 1 y la Meta: 1.5 para 2030” (GTFD 2022. P. 4); dicha meta indica que “para 2030, fomentar la resiliencia de los segmentos de población en condición de pobreza, así como aquellas que se encuentran en situaciones vulnerables, con lo que se busca reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y a otros desastres económicos, sociales, salud y ambientales” (Un 2015. P. 1).





Los objetivos específicos de la auditoría coordinada son los siguientes:

- **Prevención y reducción de riesgos de desastres:** Analizar las medidas preventivas y los mecanismos de actuación para atender los riesgos de desastres y reducir las amenazas o vulnerabilidades asociadas a pérdidas económicas, físicas, sociales, culturales y ambientales ocasionadas por la emergencia sanitaria por COVID-19, a fin de evaluar la preparación de respuesta y fomentar la resiliencia de la población en condición de pobreza.
- **Fortalecimiento de la gobernanza:** Analizar la aplicación de marcos nacionales y locales de leyes, regulaciones y políticas públicas para combatir la corrupción, en los que se definan la participación de los sectores público, privado y de la ciudadanía, así como las funciones y responsabilidades para la reducción del riesgo de desastres, a fin de evaluar las condiciones normativas, institucionales y operativas nacionales o subnacionales para fortalecer la gobernanza.
- **Población en condición de pobreza:** Analizar el efecto en la pobreza que ocasionó la emergencia por COVID-19, en términos de la situación de los sistemas de salud pública para dar atención médica preventiva y curativa; operación de programas de ayuda para el empleo, así como la aplicación de esquemas de apoyo destinados a la población en situación de pobreza, a fin de evaluar sus efectos y su nivel de resiliencia (GTFD 2022. P. 3-4).

Estos objetivos requieren del desarrollo de herramientas tecnológicas, las cuales tendrán el potencial de convertirse en un instrumento permanente de información, análisis y monitoreo para determinar el cumplimiento de las metas y, en su caso, de los retrocesos para alcanzarlas.

Para realizar esta auditoría coordinada se contará con el apoyo técnico y financiero de la Cooperación Alemana mediante la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) como parte del Proyecto Regional sobre el Fortalecimiento del Control Financiero Externo para la Prevención y Combate Eficaz de la Corrupción firmado en agosto de 2021 entre la Cooperación Alemana y la OLACEFS.

El trabajo de campo de la auditoría se desarrollará durante 2022, en el cual se llevarán a cabo las labores de capacitación y el taller de planificación y, durante 2023, se ejecutará la auditoría y los informes individuales, así como el informe general.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 establece cuatro prioridades para la prevención del riesgo de desastres además de ser uno de los instrumentos relacionados con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ya que la reducción del riesgo de desastres es una estrategia central para el desarrollo debido a que las condiciones de pobreza limitan las capacidades, preparación y prevención, sin dejar de mencionar que esto también tiene una fuerte correlación con el cambio climático y sus efectos son más graves para la población en situación de vulnerabilidad. La atención a estos problemas es de carácter estratégico y por lo tanto las EFS tienen el compromiso y la responsabilidad de coadyuvar en la gestión del riesgo de desastres como parte de los esfuerzos globales para alcanzar el desarrollo sostenible.

En lo que respecta a la fiscalización para la prevención de desastres, la ASF ha realizado con anterioridad auditorías al respecto, en particular al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), el cual era el principal instrumento financiero de gestión de riesgos en México, mediante un fideicomiso que fue manejado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP y las instancias encargadas del área de protección civil, que antes de su extinción, fue la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC).

Como antecedente al FONDEN, el 30 de septiembre de 1985, se estableció el fideicomiso denominado Fondo Nacional de Reconstrucción, el cual fue instaurado por la falta de transparencia sobre el uso y aplicación de los recursos para la reconstrucción derivada de los sismos de ese año, y fue el primer instrumento financiero de gestión de riesgos de desastres. En 1986, al crearse el Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil, se destacó la necesidad de contar los medios y recursos, por lo que para 1996, se realizaron los ajustes para contar con una previsión de recursos para poder atender las emergencias derivadas de los desastres sin que esto significara afectar las finanzas públicas ni los programas federales, y además de esto se constituyó, dentro del Ramo 23, el FONDEN, con el propósito de atender de manera eficaz y oportuna los daños ocasionados a la población damnificada y a la infraestructura física pública no susceptible de aseguramiento. A partir de esa fecha, el FONDEN contribuyó a que el Gobierno Federal, con la colaboración



de los gobiernos estatales y municipales, pudiera atender las emergencias ocasionadas por los fenómenos naturales perturbadores ocurridos; sin embargo, era necesario avanzar en el establecimiento de lineamientos a seguir para una eficiente y oportuna aplicación de los recursos públicos federales, ante la eventualidad de un desastre, así como para el control de éstos.

El FONDEN estaba compuesto por dos instrumentos presupuestarios que entre ambos se complementaban: el Programa para la Reconstrucción y el Programa Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) con sus respectivos fideicomisos, para lo cual, en el año 2000, el gobierno de México comenzó a asignar recursos para las actividades preventivas, por lo que la ejecución de los recursos financieros de los dos instrumentos del FONDEN se realizó mediante el Fideicomiso FONDEN y del Fideicomiso Preventivo (FIPREDEN), cuya institución fiduciaria en ambos casos fue el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito (BANOBRAS, S.N.C.).

Por su parte, en el año 2010 se emitió el Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), con un enfoque en la Gestión Integral del Riesgo, en el cual se considera al riesgo como un proceso social en permanente construcción por lo que el conocimiento y análisis de las causas de fondo que lo conforman es el punto de partida para la toma de decisiones y la propuesta de acciones encaminadas a su reducción, previsión y control permanente, integradas al desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles.

El FOPREDEN tenía como finalidad:

- “I. Financiar Proyectos Preventivos y Proyectos Preventivos Estratégicos enfocados a la reducción de los riesgos y que contribuyan a evitar o disminuir los daños originados por la presencia de Fenómenos Naturales Perturbadores;
- II. Promover y replicar Proyectos Preventivos modelo, y III. Constituir mediante subcuentas específicas en el Fideicomiso Preventivo, fondos y reservas financieras con el propósito de asegurar la oportuna asignación y aplicación de recursos dirigidos a Proyectos Preventivos y a solventar aspectos prioritarios y urgentes relacionados o derivados de Fenómenos Naturales Perturbadores” (ASF 2020-B. P. 57).

En su momento, la SHCP aprobaba los recursos para el financiamiento y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana el financiamiento de Proyectos Preventivos, Preventivos Estratégicos y de Investigación con cargo al FOPREDEN, a fin de contribuir a la reducción, previsión y control permanente y priorizado del riesgo y, con ello, fortalecer las capacidades de resiliencia de la sociedad para evitar o disminuir los daños originados por la presencia de Fenómenos Naturales Perturbadores.

La instauración del FOPREDEN fue resultado de experiencias en la atención de emergencias y desastres que permitieron perfeccionar las políticas de protección civil, los procedimientos de actuación gubernamentales y de la sociedad, logrando que la prevención de desastres tuviera relevancia y se reconociera la importancia de establecer estrategias y programas de largo alcance enfocados a prevenir y reducir sus efectos, no sólo focalizar recursos para la atención de emergencias y la reconstrucción por desastres.

Los resultados de la fiscalización mostraron diversas oportunidades de mejora como la de contar con un mecanismo de seguimiento y evaluación que le permita la administración del fideicomiso preventivo, la integración de la información confiable y verificable de su operación; así como la toma de decisiones presupuestarias, en su carácter de fideicomitente y como responsable del seguimiento.

Asimismo, el FOPREDEN presentó deficiencias en el cumplimiento de los fines de su instauración y en el seguimiento global del otorgamiento de recursos públicos presupuestarios al fideicomiso e integración de los informes y en la identificación de las aportaciones de recursos presupuestarios.

Derivado de lo anterior, se determinó que persistieron las deficiencias operativas y normativas para su funcionamiento al limitarse a transferir recursos al “Fideicomiso Preventivo” del FOPREDEN, sin acreditar el seguimiento y evaluación de sus resultados estratégicos y su eficacia como instrumento para mitigar los efectos ocasionados por un fenómeno natural.





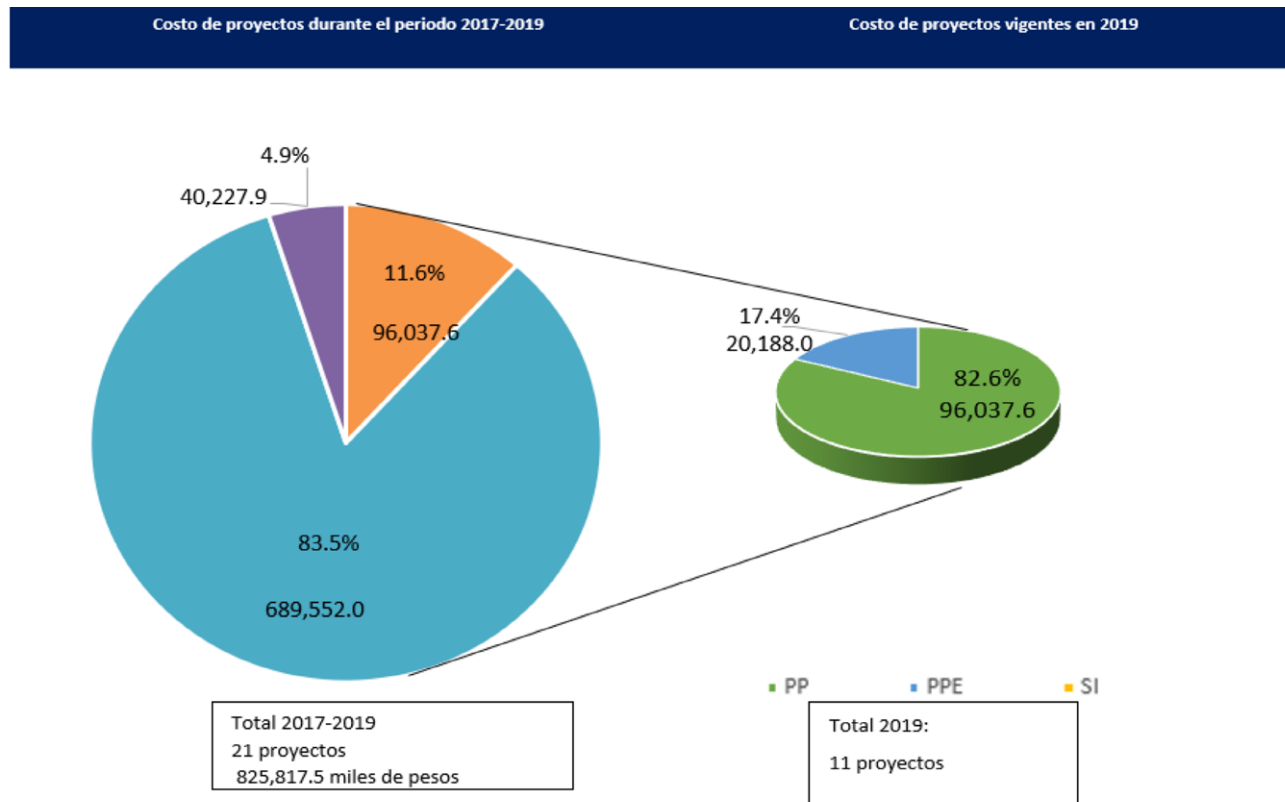
La ASF realizó recomendaciones con el propósito de que la SHCP pudiera establecer mejoras para que los recursos transferidos se otorgue con oportunidad y se mejore la transparencia para el logro de la finalidad de la instauración del FIPREDEN y, por consiguiente, del FOPREDEN, por medio del financiamiento de proyectos enfocados en la prevención de desastres originados por la presencia de los Fenómenos Naturales Perturbadores.

La SSPC, por medio de sus organismos que participan en los Comités Técnico e Interno de la Subcuenta de Investigación del FOPREDEN, ha sido la encargada de resolver las solicitudes y autorizar recursos para Proyectos Preventivos, Estratégicos y de Investigación.

Los resultados de la fiscalización mostraron deficiencias en los controles para comprobar que los proyectos cumplieran con los requisitos necesarios para recibir recursos, criterios de priorización, evaluación y calificación de estos, por el que, el proceso mismo de autorización no ha garantizado que se coadyuve en la mitigación de riesgos y su reducción para prevenir, evitar o disminuir los daños originados por la presencia de Fenómenos Naturales Perturbadores.

Otro aspecto detectado es la cancelación de 10 (47.6%) de los 21 proyectos lo que imposibilitó agregar conocimiento, como punto de partida para la toma de decisiones y propuestas de acciones encaminadas a su reducción, previsión y control permanente del riesgo.

Distribución de los motos para financiar los proyectos preventivos, proyectos preventivos estratégicos y a cargo de la subcuenta de investigación del periodo 2017-2019 (Miles de pesos y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) mediante los oficios número OAED/DGADPP/093/2020 con fecha de 20 de febrero de 2020 y SSPC/UAF/DGPPR/0480/2020 con fecha de 4 de marzo de 2020, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415298/181031_CNPC_LB_Programa_Presupuestario_N001_Coordinacion_del_Sistema_Nacional_de_Proteccion_Civil.pdf y <http://www.cenapred.unam.mx/es/ProyectosFopredenCenapred/>

PP: Proyectos Preventivos

PPE: Proyectos Preventivos Estratégicos

SI: Proyectos con cargo a la subcuenta de Investigación

NOTA: Para 2019 los recursos de la subcuenta de investigación se asignaron, pero no se apoyaron proyectos.



El FOPREDEN operó como un instrumento financiero que se limitaba a otorgar recursos públicos; lo que impidió el cumplimiento de su objetivo, relacionado con mitigar los efectos ocasionados por un fenómeno natural.

La ASF emitió recomendaciones para que la SSPC pudiera establecer mejoras en su normativa y marco de actuación, mejorar su oportunidad, temporalidad y transparencia en la asignación de recursos para el financiamiento de proyectos enfocados en la prevención; esto con el fin de fortalecer las capacidades de resiliencia de la sociedad evitando o disminuyendo los daños originados por la presencia de Fenómenos Naturales Perturbadores.

Debido a la adopción voluntaria en 2015 por parte de México, respecto del Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, es necesario modificar la normativa e incentivar la participación de las entidades federativas y del sector privado en la materia, a fin de lograr los objetivos internacionales a nivel país.



Declaración de Oaxaca

En el contexto de la XXXI Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, realizada en la Ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, México, el 23 de septiembre de 2022 fue emitida la *Declaración de Oaxaca XXXI Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores Fiscalización de la Reducción del Riesgo de Desastres y El Cambio Climático: Auditorías para Reducir los Actos de Corrupción, Generar Resiliencia, Restauración Ambiental y Acelerar el Desarrollo Sostenible* (OLACEFS: 2022).

Durante la XXXI Asamblea General Ordinaria, las partes firmantes de la Declaración de Oaxaca, se adhirieron de forma libre, sujetándose a los mandatos y legislaciones nacionales respectivas, siendo participantes las siguientes entidades auditoras: Auditoría General de la Nación Argentina, Auditoría General de Belice, Contraloría General del Estado de Bolivia, Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, Contraloría General de la República de Chile, Contraloría General de la República de Colombia, Contraloría General de la República de Costa Rica, Contraloría General de la República de Cuba, la Contraloría General de Curazao, la Contraloría General de Cuentas del Ecuador, la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, la Contraloría General de la República de El Salvador, la Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala, el Tribunal de Cuentas de la República de Honduras, la Contraloría General de la República de Nicaragua, la Contraloría General de la República de Panamá, la Contraloría General de la República del Paraguay, la Contraloría General de la República del Perú, la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay, Contralor General de la República de Venezuela y la Auditoría Superior de la Federación de México.

De esta forma, las partes se comprometieron con doce puntos, a saber:

PRIMERO. - Asegurar que, en las auditorías de desempeño realizadas a los temas de cambio climático y reducción del riesgo de desastres, los equipos auditores cuenten con el conocimiento técnico suficiente, por ello, fortaleceremos las estructuras y capacidades de cada EFS para abordar en forma suficiente y comprometida el conocimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos nacionales y locales en esta materia.

SEGUNDO. - Generar espacios de diálogo con el poder legislativo de cada país, para analizar el impacto en el ciclo de elaboración de presupuesto, ejecución y rendición de cuentas en estos temas específicos. Lo cual podrá estar respaldado en la documentación del seguimiento de las recomendaciones de los informes de auditoría y las buenas prácticas de la región.

TERCERO. - Intensificar y fortalecer la auditoría a los ODS y considerar como auditorías prioritarias aquellas que estén vinculadas al ODS 13 "Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos" y sus metas como el fortalecimiento de los procesos de resiliencia, restauración ecológica y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres, sobre la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana. Así como los mecanismos para aumentar la planificación y gestión inclusiva.

CUARTO. - Convocar a los terceros interesados que acompañan y son afines a la labor de la OLACEFS para que enriquezcan las metodologías, enfoques, y herramientas tecnológicas que los equipos auditores requieran en su ejercicio fiscalizador.

QUINTO. - Generar alianzas con el sector privado, academia y sociedad civil para incorporar perspectivas y nuevos enfoques que enriquezcan el alcance de la auditoría gubernamental en términos de reducción de riesgo de desastres y cambio climático.



SEXTO. - Impulsar a los comités, comisiones y grupos de trabajo de la OLACEFS para desarrollar un acervo común de conocimiento que derive en el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de auditorías coordinadas.

SÉPTIMO. - Alentar a los comités, comisiones y grupos de trabajo de la OLACEFS que correspondan para adoptar y adaptar la GUID 5330 Orientaciones sobre la Auditoría de la Gestión de Desastres y revisar riesgos de corrupción en las fases previas, el momento en el que se produce el desastre y las fases posteriores a desastres.

OCTAVO. - Promover talleres SAi NT en las instancias nacionales e internacionales encargadas del cambio climático y reducción del riesgo de desastres. .

NOVENO. - Convocar y crear una comunidad auditora con experticia en temas de situaciones de crisis cuyos aportes se compartan con las otras regiones de INTOSAI, en particular con la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores 6 del Caribe (CAROSAI) a efectos de contar con una cooperación oportuna y eficiente en la revisión específica de su contexto insular.

DÉCIMO. - Propender a la cooperación regional, compartiendo buenas prácticas y herramientas tecnológicas que permitan mejorar las capacidades internas de cada EFS para ejercer un rol activo en la lucha contra el cambio climático.

UNDÉCIMO. - Fortalecer el rol fiscalizador de las EFS en materia de cambio climático, desarrollando planes a corto y mediano plazo para incorporar gradualmente auditorías nacionales a los distintos instrumentos y políticas sobre mitigación y adaptación al cambio climático.

DUODÉCIMO. - Apoyar la iniciativa de INTOSAI "Climate Scanner" mediante una participación activa, que permita contar con información técnica, independiente y útil a nivel mundial para la toma de decisiones en materia de cambio climático. Convencidos de la trascendencia y gran valor de lo aquí declarado y en honor a la comunidad auditora de la región que falleció por COVID-19, firmamos en Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a los veintitrés días del mes de septiembre del año dos mil veintidós.

Con lo anterior queda demostrada muestra la importancia que las entidades de fiscalización superior han asumido en relación con el interés en la prevención de los desastres naturales, los efectos del cambio climático y el medio ambiente, siendo que esta Región del planeta, es susceptible de ser seriamente afectada por este tipo de fenómenos, como ha quedado demostrado en diferentes momentos y en distintos países de la Latinoamérica.

En este sentido, resulta un hecho relevante que, para los el cumplimiento de los compromisos, objetivos y tareas de la fiscalización superior en América Latina, el aseguramiento de un aporte concreto desde el propio ámbito de competencia de las entidades nacionales encargadas de auditar los recursos públicos, se contribuya a mitigar y disminuir los posibles daños originados por fenómenos naturales perturbadores, en coherencia con la urgencia de tomar las acciones necesarias para mitigar del cambio climático y preservar el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.



Conclusiones

En el texto se abordaron temas relevantes como el cambio de paradigma respecto de los desastres naturales, al explicar por qué éstos, no son necesariamente naturales y más bien son el resultado de acciones y decisiones humanas que están relacionadas con la falta de previsión y con la disparidad en la distribución de la riqueza y de los recursos en todo el planeta. El cambio en la forma de concebir a los desastres implica una comprensión más profunda de los fenómenos naturales y de sus efectos catastróficos, que, si bien no pueden evitarse, sí pueden mitigarse. Para lograrlo, es necesario hacer consciencia de la importancia que tiene el quehacer gubernamental en materia de prevención de los riesgos, de la mano de la sociedad civil organizada, el sector privado y la academia para ordenar esfuerzos en los que todas las partes estén mejor preparadas y así, contemos con las herramientas y mecanismos necesarios para actuar en un momento de emergencia.

Asimismo, se realizó un breve repaso de los diferentes esfuerzos de la comunidad interamericana y mundial para establecer marcos de actuación tanto en materia de planeación del desarrollo, como de las políticas públicas, económicas y sociales que permitan la inclusión de la problemática de los desastres, así como de la importancia de la prevención y la mitigación. La evidencia reporta que se han dado avances, sobre todo en el sentido de que las pérdidas humanas han disminuido proporcionalmente en las últimas décadas; sin embargo, cada vez existen más riesgos y se producen más desastres, los cuales incluso aumentan su intensidad debido al cambio climático, aumentando los afectados, las pérdidas económicas y sociales y las dificultades asociadas con la recuperación. Por ello es de gran relevancia continuar con políticas públicas que incluyan la gestión integral del riesgo de forma transversal a las instituciones locales, nacionales, regionales y mundiales.

En este contexto, también se abordó la importancia de la participación de las EFS como parte del enfoque transversal de la gestión de riesgos al ser las responsables de auditar y emitir recomendaciones pertinente sobre el uso de los recursos públicos y la inversión en programas o acciones tanto para la prevención de los desastres, como para la mitigación de los daños, la respuesta a la emergencia y de las de reparación y reconstrucción derivadas de los daños ocasionados. También se abordó el compromiso de la INTOSAI como entidad orientadora para la práctica de auditorías en casos de desastres y particularmente, en el caso de la OLACEFS, para establecer marcos de actuación sobre la emergencia sanitaria derivada del surgimiento del COVID-19; así como de los preparativos para una Auditoría Coordinada sobre el Marco de Sendai y la reducción de pobreza, la cual abordará en específico la revisión de la Meta 1.5 del ODS 1.

Por último, se mostró un resumen de los resultados de la fiscalización para la prevención de desastres que realizó la ASF con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública 2019. Derivado de lo anterior, se determinó que aun existen deficiencias operativas y normativas de los instrumentos con los que se cuenta para mitigar los efectos ocasionados por un fenómeno natural. Cabe destacar que faltan esfuerzos en materia de financiamiento a la investigación científica, sobre todo de proyectos enfocados en la prevención, los cuales son necesarios para fortalecer las capacidades de resiliencia de la sociedad, a fin de evitar o disminuir los daños originados por los fenómenos naturales perturbadores.

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación (ASF), (2020-A): Auditoría Financiera de Desempeño: 2019-0-06100-07-0029-2020 29-GB correspondiente a la Cuenta Pública 2019 “Fondo de Prevención de Desastres Naturales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. ASF. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Auditorias/2019_0029_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación (ASF), (2020-B): Auditoría Financiera Desempeño: 2019-0-36100-07-0082-2020 82-GB correspondiente a la Cuenta Pública 2019 “Fondo de Prevención de Desastres Naturales a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”. ASF. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Auditorias/2019_0082_a.pdf

Banco Mundial (WB). Sección de noticias (2020) Disponible en <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/07/29/los-desastres-no-son-naturales>

Burón B, Luis. El poder de las palabras: los desastres no son naturales (2020) en página electrónica de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres UNDRR) disponible en <https://www.undrr.org/es/news/el-poder-de-las-palabras-los-desastres-no-son-naturales>

Centro de Investigación sobre la Epidemiología de Desastres (CRED). Cred Crunch. Disasters1 Year in Review 2021. No. 66. (2022), Disponible en CredCrunch66

Conferencia Interamericana sobre Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN) Declaración de Cartagena (1994), disponible en <https://www.desenredando.org/public/revistas/dys/rdys02/dys2-1.0-nov-19-2001-HyD.pdf>

Conferencia Interamericana sobre Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN) Declaración de Manizales (2004) <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/preparatory-process/inputs/Declaracion-Manizales-spa.pdf>

Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales. Mensaje de Yokohama (1994) disponible en <https://www.desenredando.org/public/revistas/dys/rdys02/dys2-1.0-nov-19-2001-HyD.pdf>

Declaración de Oaxaca. XXXI Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponible en: <https://olacefs.com/wp-content/uploads/2022/10/declaracion-de-oaxaca-2022.pdf>

Grupo de Trabajo sobre Fiscalización de Gestión de Desastres en el Marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (GTFD). Auditoría Coordinada del Marco de Sendai y reducción de pobreza (ODS 1, Meta 1.5). (2022). Disponible en <https://olacefs.com/gtfd/wp-content/uploads/sites/10/2022/06/Folleto-AC-Marco-Sendai-GTFD.pdf>

Lavell, Allan. En Webinar: #LosDesastresNoSonNaturales desde los espacios de trabajo, United Nations Office for Disaster Risk Reduction – Regional Office for the Americas and the Caribbean (UNDRR ROAMC) (2020) disponible en <https://www.undrr.org/es/event/undrr-roamc-webinar-losdesastresnosonnaturales-desde-los-espacios-de-trabajo>

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Orientaciones sobre la Auditoría de la Gestión de Desastres GUID 5330. (2020). Disponible en <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2020/12/GUID-5330-Orientaciones-sobre-la-Auditoria-de-la-Gestion-de-Desastres.pdf>

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Grupo de Trabajo sobre Fiscalización de Gestión de Desastres en el Marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (GTFD). Plan de Acción COVID-19. (2020). Disponible en <https://olacefs.com/gtfd/wp-content/uploads/sites/10/2022/03/02-Plan-de-Accion-Regional-GTFD-29jun20m.pdf>



United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe. Desafíos para la reducción del riesgo de desastres y avances en el cumplimiento de las metas del Marco de Sendai en América Latina y el Caribe. (2021). Disponible en <https://www.undrr.org/media/76541/download>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. (2005) disponible en <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>

United Nations. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Resolución 69/283 aprobada por la Asamblea General el 3 de junio de 2015. (2015). Disponible en <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de>



ASF Auditoría Superior de la Federación
CÁMARA DE DIPUTADOS

