



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**

**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE  
MEDIO AMBIENTE Y TURISMO DEL  
PARLAMENTO LATINOAMERICANO  
Y CARIBEÑO**

Reunión Virtual

3 de julio de 2020



**Serie América  
N° 59**



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



# REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y TURISMO DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Reunión Virtual  
3 de julio de 2020



Serie: América

N° 59



# DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y TURISMO DEL  
PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**

**Reunión Virtual  
3 de julio de 2020**

**ÍNDICE**

<b>I. Programa de la Reunión.</b>	<b>5</b>
<b>II. El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino).</b>	<b>7</b>
<b>III. Documentos de Apoyo.</b>	<b>16</b>
• Resumen del Acta de la Reunión Extraordinaria de la Comisión de Medio Ambiente y Turismo del Parlamento Latinoamericano y Caribeño. Panamá, 28 y 29 de noviembre de 2019.	17
• Nota Informativa. Impacto de la COVID-19 en la Industria del Turismo en América Latina y el Caribe. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	18
• Nota Informativa. Cuencas Hídricas. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	23
• Nota Informativa. Gestión Integral del Riesgo. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	30





# DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



# I. Programa de la Reunión



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y TURISMO DEL  
PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**

**Reunión Virtual  
3 de julio de 2020**

**10:00 hrs. Tiempo de México**

**AGENDA PRELIMINAR**

	<b>3 DE JULIO</b>
<b>10:00 hrs.</b>	<b>Tema 1</b> Impacto de la COVID-19 en la industria turística de América Latina y el Caribe.
	<b>Tema 2</b> Proyecto de Declaración sobre Cuencas Hídricas.
	<b>Tema 3</b> Proyecto de Ley Modelo sobre gestión integral del riesgo (revisión final).



## II. El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino)

*Nota informativa que describe al Parlamento Latinoamericano y Caribeño y su composición, así como la participación de México en dicho Foro.*

## EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO (PARLATINO)

### Nota Informativa<sup>1</sup>

---

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) es un Organismo autónomo de carácter regional, el cual, desde su fundación, ha buscado ser un mediador en los distintos conflictos entre sus países integrantes, es también un defensor de los principios de integración, no intervención, y autodeterminación de los pueblos que se encuentran en el centro de la política exterior de sus miembros.

Este foro se constituyó formalmente el 10 de diciembre de 1964 mediante la Declaración de Lima, y el 16 de noviembre de 1987 se firmó el Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, en cuyo Artículo 1° quedó establecido como “(...) un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los Parlamentos Nacionales de los países soberanos e independientes de América Latina y el Caribe, elegidos democráticamente mediante sufragio popular (...)”. Sus principios permanentes son:

- La defensa de la democracia;
- La integración latinoamericana y caribeña;
- La no intervención;
- La autodeterminación de los pueblos;
- La pluralidad política e ideológica como base de una comunidad latinoamericana democráticamente organizada;
- La igualdad jurídica de los Estados;
- La condena a la amenaza y al uso de la fuerza contra la independencia política y la integridad territorial de cualquier Estado;
- La solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales;
- La prevalencia de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

Entre sus propósitos, están:

- Velar por el estricto respeto a los derechos humanos;

---

<sup>1</sup> Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.

- Defender la plena vigencia de la libertad, la justicia social, la independencia económica y el ejercicio de la democracia representativa y participativa, con elecciones libres y transparentes y con estricto apego a los principios de la no intervención y de la libre autodeterminación de los pueblos y la vigencia del Estado de Derecho.
- Fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance la plena integración económica, política, social y cultural de sus pueblos;
- Luchar por la supresión de toda forma de colonialismo, neocolonialismo, racismo y cualquier otra clase de discriminación en América Latina y el Caribe;
- Estudiar, debatir y formular políticas de solución a los problemas sociales, económicos, culturales, ambientales y de política exterior de la comunidad latinoamericana y caribeña;
- Contribuir a la consecución de la paz, la seguridad y el orden jurídico internacionales, denunciando y combatiendo el armamentismo y la agresión de quienes sustenten la política de la fuerza, que son incompatibles con el desarrollo económico, social, cultural, tecnológico y ambiental de los pueblos de América Latina y el Caribe;
- Propugnar por el fortalecimiento de los parlamentos de América Latina y el Caribe, garantizando así la vida constitucional y democrática de los Estados,
- Impulsar la armonización legislativa mediante la elaboración de proyectos de leyes modelo.

Los idiomas oficiales de trabajo son el español y el portugués, y su sede actualmente se encuentra en Panamá.

Cabe mencionar que sus principios no son sólo una declaración abstracta puesto que se ven materializados en propuestas legislativas por medio de Leyes Modelo.

Actualmente, el Parlatino cuenta con 23 Países Miembros: Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Isla de San Martín, Surinam, Uruguay y Venezuela.

## *Descripción General del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano*

El Tratado consta de nueve artículos, a saber:

Artículo I. El Parlamento; Artículo II. Principios; Artículo III. Propósitos; Artículo IV. Los Miembros; Artículo V. Órganos; Artículo VI. Personalidad y Prerrogativas; Artículo VII. Gastos; Artículo VIII. Sede y Artículo IX. Clausulas Finales.<sup>2</sup>

El Artículo V, denominado “Órganos”, estipula la composición y las funciones de los órganos que compondrán el Parlatino: la Asamblea, la Junta Directiva, las Comisiones Permanentes y la Secretaría General.

A continuación, se presenta un resumen de las funciones de cada uno de estos órganos:

### *La Asamblea*

La Asamblea es el órgano principal del Parlatino y está integrada por todos los Estados Partes del Tratado de Institucionalización, los cuales se reúnen ordinariamente cada año en la Sede Permanente. Las delegaciones nacionales están compuestas por un número máximo de doce miembros que deben ser proporcionales a los partidos políticos o grupos parlamentarios de sus respectivas legislaturas las cuales cuentan con derecho a voto.<sup>3</sup>

Para sesionar la Asamblea requiere de la asistencia de más de la mitad de los Parlamentos miembros, cuyos delegados representen, por lo menos, un tercio del total de votos.

En el ámbito de sus atribuciones, la Asamblea aprueba los acuerdos, las recomendaciones o resoluciones y tiene, asimismo, la facultad de suspender a un Parlamento miembro cuando no se cumplan los requisitos establecidos en el Tratado.<sup>4</sup>

La Asamblea elige al Presidente, al Presidente Alterno, al Secretario General, al Secretario General Alterno, al Secretario de Comisiones, al Secretario de

---

<sup>2</sup> Parlamento Latinoamericano y Caribeño. “Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano”, 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/pdf/documentos/tratado-institucionalizacion-parlatino.pdf>

<sup>3</sup> Parlamento Latinoamericano y Caribeño, “Parlatino, Órganos Principales”, 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principales/la-asamblea>

<sup>4</sup> *Ídem*.

## Relaciones Interparlamentarias y al Secretario de Relaciones Interinstitucionales del Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

Como parte de sus funciones destacan las de:

- a) Fijar las líneas generales y prioritarias de actuación del Foro;
- b) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, las solicitudes de admisión o ingreso de Parlamentos nacionales;
- c) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, las solicitudes que le haga llegar la Mesa Directiva, referentes a la suspensión de un Parlamento miembro;
- d) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, a solicitud de por lo menos cinco Parlamentos miembros, lo referente a la destitución de los miembros que integran la Mesa Directiva;
- e) Aprobar las cuotas que los Parlamentos nacionales deberán contribuir para el funcionamiento del Parlamento Latinoamericano;
- f) Elegir los miembros del Consejo Consultivo.<sup>5</sup>

### *La Junta Directiva*

La Junta Directiva está integrada por un Presidente, un Presidente Alterno, un Secretario General, un Secretario General Alterno, un Secretario de Comisiones, un Secretario de Relaciones Interparlamentarias, un Secretario de Relaciones Interinstitucionales, un Presidente Delegado y 23 Vicepresidentes (uno por cada Congreso miembro).<sup>6</sup> La Junta se reúne dos veces al año y es la máxima autoridad cuando no esté sesionando la Asamblea.<sup>7</sup>

Como parte de sus funciones, la Junta Directiva deberá promover el acercamiento e ingreso de los Parlamentos Nacionales de los Estados latinoamericanos y caribeños que no forman parte de la Organización; resolver las solicitudes de admisión o ingreso; transmitir a la Asamblea la solicitud de suspensión por cinco o más Parlamentos miembros en contra de algún Parlamento; y elaborar o encomendar la preparación de los documentos de trabajo sobre los temas de las agendas.<sup>8</sup>

<b>Miembros de la Mesa Directiva 2019-2021</b>	
Presidencia	Senador Jorge Pizarro Soto-Chile
Presidencia Alternativa	Asambleísta José Serrano –Ecuador
Secretaría General	Senadora Lucía Virginia Meza Guzmán-México

<sup>5</sup> *Ídem.*

<sup>6</sup> La Vicepresidenta por México es la Senadora Vanessa Rubio.

<sup>7</sup> Parlamento Latinoamericano y Caribeño “Parlatino, Órganos Principales”2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principales/la-junta-directiva>

<sup>8</sup> *Ídem.*



Secretaría General Alterna	Pendiente
Secretaría de Comisiones	Diputado Rolando González Patricio-Cuba
Secretaría Alterna de Comisiones	Senadora Silvia Del Rosario Giacoppo-Argentina
Secretaría de Relaciones Interparlamentarias	Diputada Karine Niño Gutiérrez-Costa Rica
Secretaría de Relaciones Interinstitucionales	Diputado Leandro Ávila-Panamá

Fuente: Elaboración propia con información del Parlatino, consultado en la URL: <https://parlatino.org/>

### *Las Comisiones Permanentes*

Las trece Comisiones Permanentes son consideradas en su conjunto como el órgano especializado del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, siendo responsables del análisis, estudio e investigación sobre temas políticos, sociales, económicos, culturales, jurídicos, laborales, derechos fundamentales, sanitarios, ambientales, agropecuarios, servicios públicos, corrupción y todos aquellos que en común interesan a América Latina y el Caribe.<sup>9</sup>

Están integradas por un Presidente y por dos Vicepresidentes designados por la Junta Directiva para un periodo de dos años. Cabe mencionar que, por resolución de la XIX Asamblea Ordinaria del Parlatino celebrada en São Paulo los días 7 y 8 de noviembre del 2002, la Junta Directiva decidió reducir de 21 Comisiones Permanentes a solo 13 Comisiones, las cuales están integradas en los Artículo Quinto del Tratado de Institucionalización a saber:

<b>Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.</b>
<b>Objetivo:</b>
La Comisión está encargada de buscar el desarrollo agropecuario, agroindustrial, forestal, ictícola, biotecnológico del cultivo de la tierra, ríos y del mar en cada uno de los países o conjuntamente de la región.

<b>Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional.</b>
<b>Objetivo:</b>
Es la encargada de las estructuras económicas en la región, políticas de desarrollo, crecimiento y bienestar, procesos de integración, comercio exterior y reconversión industrial, financiamiento general, gasto público, inversión privada, precios y salarios entre otros.

<b>Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración.</b>
<b>Objetivo:</b>
Se encarga del estudio de la integración entre los municipios y su vinculación con las respectivas Asambleas estatales, departamentales y con el Parlamento nacional. De

<sup>9</sup> Parlamento Latinoamericano y Caribeño, "Parlatino, Órganos Principales, Comisiones Permanentes", 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principal/comisiones-permanentes>

igual forma, acuerda lo relativo a la estabilidad, evolución y desarrollo del régimen democrático en América Latina y el Caribe.

**Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias.**

**Objetivo:**

Busca analizar lo relativo a la promoción, resguardo, protección y defensa de los derechos de las personas en la región. Al mismo tiempo, elabora propuestas sobre políticas de prevención del delito, humanización de la justicia penal, tratamiento del delincuente y regímenes carcelarios.

**Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación.**

**Objetivo:**

Es la encargada de la creación y desarrollo de los valores culturales, defensa del patrimonio cultural de los pueblos y del progreso de los sistemas educativos latinoamericanos.

**Comisión de Energía y Minas.**

**Objetivo:**

Atiende el estudio y genera recomendaciones en lo referente a las fuentes convencionales y no convencionales de energía; las políticas y procedimientos de exploración y explotación minera; el impacto ambiental y el agotamiento de recursos no renovables y recursos estratégicos.

**Comisión de Asuntos Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos.**

**Objetivo:**

La Comisión se encarga de los asuntos relacionados con políticas de trabajo, empleo y salario.

**Comisión de Medio Ambiente y Turismo.**

**Objetivo:**

Tiene a su cargo la promoción, salvaguarda y aseguramiento de la biodiversidad latinoamericana.

**Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud.**

**Objetivo:**

Dicha Comisión es la encargada de lograr la participación de la mujer en igualdad de oportunidades y derechos así como velar por la protección de los derechos humanos de niños y jóvenes.

**Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias.**

**Objetivo:**

Su principal propósito es contribuir a la participación de las comunidades indígenas y otras etnias en los países de América Latina y Caribe. De igual forma, prioriza el rescate y desarrollo de las manifestaciones culturales de las comunidades indígenas y etnias.

**Comisión de Salud.****Objetivo:**

Su principal propósito es la prevención y recuperación de la salud de los habitantes en América Latina y el Caribe. Como parte de sus funciones, abarca lo referente a la salud pública y saneamiento ambiental.

**Comisión de Servicios Públicos y Defensa del Usuario y el Consumidor****Objetivo:**

Es la encargada del desarrollo de las estructuras que garantizan la prestación y regulación de los servicios básicos. De igual forma, hace propuestas para la resolución de conflictos de servicios públicos y proposiciones para la resolución de conflictos con consumidores.

**Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y el Crimen Organizado.****Objetivo:**

Dicha Comisión hace recomendaciones sobre políticas para la lucha contra la producción, el comercio y el consumo ilegal de estupefacientes. Por otra parte, aconseja la adopción de medidas para prevenir y combatir los actos, métodos y prácticas terroristas.

*Proyectos de Leyes Marco<sup>10</sup> o Leyes Modelo aprobadas por el Parlatino*

Una de las acciones más significativas, y quizá incluso una de las más difíciles que debe realizarse dentro del proceso de integración, es la armonización y homologación legislativa. El Parlatino, fundamentalmente a través de sus Comisiones Permanentes y con apoyo de los Organismos Internacionales con los que tiene acuerdos de cooperación interinstitucional, ha elaborado proyectos y propuestas de Leyes Marco o Leyes Modelo en temas tan diversos como la salud, el crimen cibernético, comunidades indígenas, afrodescendientes, derechos de la Madre Tierra, gestión de riesgo de desastres, protección contra la violencia

---

<sup>10</sup> La expresión "Ley Marco" comprende todo acto legislativo aprobado por los Órganos del Parlamento Latinoamericano con el objetivo de establecer criterios normativos para alcanzarse en los Países Miembros en pos de la armonización legislativa, pilar ineludible de la integración y la cooperación entre legisladores de la región en la construcción de normas de avanzada tendientes a reafirmar los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano. (Art. 1 Res. AO/2008/01). No obstante, las Leyes Marco no tienen carácter vinculante y dependerá de casa país, adoptarlas, acoplarlas y aprobarlas para convertirlas en ley.



feminicida, derecho a la alimentación, combate y prevención de la trata de personas, cambio climático, pesca artesanal entre otras.

### *México en el Parlatino*

México ha formado parte del Parlatino desde su creación y tiene un papel preponderante dentro de las Comisiones y órganos directivos, siendo promotor de Leyes Marco.

El Congreso mexicano ha presidido en tres ocasiones al Parlatino: la primera fue del 25 de abril de 1977 al 16 de julio de 1979, con el Diputado Augusto Gómez Villanueva y sustituido por el Diputado Víctor Manzanilla Schaffer. La segunda ocasión en que México presidió el Organismo fue del 18 de marzo de 2000 al 8 de noviembre de 2002, con la entonces Senadora Beatriz Paredes Rangel. La tercera ocasión estuvo a cargo de la entonces Senadora Blanca Alcalá Ruiz (2015-2017).

México ha ocupado la Secretaría General en dos periodos consecutivos del 2011 al 2012 y del 2012 al 2015, así como la Secretaría de Comisiones a través de la Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas del 2006 al 2010. De manera reciente, ocupó la Secretaría de Relaciones Interparlamentarias con la entonces Senadora María del Rocío Pineda Gochi (noviembre de 2017-agosto de 2018), y en la XXXV Asamblea Ordinaria fue electa la Senadora Lucía Virginia Meza Guzmán como Secretaria General Alternativa para el periodo 2019-2021, quien actualmente ocupa el cargo de Secretaria General de este foro parlamentario.

### III. Documentos de Apoyo

*Este apartado se encuentra integrado por un resumen del Acta de la reunión anterior de la Comisión y notas informativas relacionadas a los temas incluidos en la agenda elaboradas por el CEIGB.*

## **RESUMEN DEL ACTA DE LA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y TURISMO DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**

**Panamá, 28 y 29 de noviembre de 2019**

---

Los días 28 y 29 de noviembre de 2019 se llevó a cabo la Reunión Extraordinaria de la Comisión de Medio Ambiente y Turismo del Parlamento Latinoamericano y Caribeño en la Ciudad de Panamá, Panamá. En ella participaron parlamentarios de Aruba, Curazao, Ecuador, San Martín y Uruguay.

El tema en la agenda de la reunión fue el Proyecto de Ley Modelo de Gestión Integral de Riesgos, al cual se le dio lectura y los cinco países asistentes votaron a favor de su aprobación, no obstante, se acordó que se esperaría la respuesta de los países restantes para alcanzar la mayoría necesaria y comunicar el resultado de forma oficial a la Secretaría de Comisiones del Parlatino.

Asimismo, se presentó la propuesta de temas para la agenda del año 2020, entre ellos: la Ley Integral de Residuos; Turismo Sostenible, especialmente en cruceros; el seguimiento de los acuerdos y resoluciones de la COP25; el Tribunal Ambiental Continental; y, junto con la Comisión de Agricultura y Ganadería, el tema sobre la conservación de los manglares.

Cabe mencionar que se llevó a cabo una reunión conjunta de la Comisión de Medio Ambiente y Turismo con la Comisión de Energía y Minas, en la que se dio lectura al Proyecto de Resolución declarando al Planeta Tierra en estado de emergencia, el cual fue aprobado por unanimidad. El documento contiene siete resolutivos, entre los que destaca el exhorto a los países de la región para disponer más recursos para la investigación del cambio climático, y reiterar su compromiso con el cumplimiento de sus objetivos de emisiones nacionales en relación con el Acuerdo de París, además de promover la creación de un tribunal ambiental regional.

## IMPACTO DE LA COVID-19 EN LA INDUSTRIA DEL TURISMO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

### Nota Informativa<sup>11</sup>

#### Resumen

De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo (OMT), de los grandes sectores de la economía mundial el turismo ha sido el más afectado por la pandemia de la COVID-19, por lo que se hace indispensable contar con información actualizada y fiable tanto para el sector como para los turistas.

La OMT ha realizado reiterados llamados a los gobiernos de sus países miembros y a las organizaciones mundiales, principalmente a la Organización Mundial de la Salud, para apoyar al turismo al que califican como “salvavidas” de millones de personas y parte de la columna vertebral de las economías.<sup>12</sup>

Según cifras del mismo organismo, a nivel regional, Asia Pacífico fue la primera región en ser afectada por la pandemia, principalmente entre enero y abril, con una disminución del 51% de llegadas; en ese mismo periodo, Europa registro una caída del 44% seguida por Medio Oriente con un 40%; América por su parte, registró una reducción del 36% y África del 35%.<sup>13</sup>

#### Introducción

En diciembre de 2019, apareció en China el SARS-COV2, mejor conocido como COVID-19, el cual es un tipo de coronavirus que proviene de los virus que causan enfermedades a humanos y animales que van desde resfriados hasta enfermedades respiratorias graves. Su expansión fue tan rápida que el 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud la declaró como pandemia global debido a que millones de personas no cuentan con inmunidad contra él y afecta a todos los grupos de edad, sin embargo, su mortalidad si se ve relacionada con la vejez y situaciones de salud comprometidas.

<sup>11</sup> Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República con información citada.

<sup>12</sup> Organización Mundial del Turismo. *Los nuevos datos muestran el impacto de la COVID-19 en el turismo, mientras la OMT pide un reinicio responsable del sector*. Consultado el 24 de junio de 2020 en la URL: <https://www.unwto.org/es/news/los-nuevos-datos-muestran-el-impacto-de-covid-19-en-el-turismo>

<sup>13</sup> *Ibidem*.

Ante ese escenario, diversos países anunciaron el cierre de sus fronteras a fin de no importar más casos de la enfermedad; en América Latina el primer país en adoptar esa medida fue Uruguay seguido por Argentina y Paraguay.

Posteriormente, la medida fue adoptada por Perú, Colombia, Chile, El Salvador y Honduras. Por su parte, Brasil dejó la decisión en manos de los gobiernos locales, mientras que México y Nicaragua mantuvieron sus fronteras abiertas. En Europa y el resto del mundo se aplicaron distintas medidas restrictivas.<sup>14</sup>

Lo cierto es que el 100% de los países impusieron restricciones de viaje dentro de sus territorios, lo que supuso que el 83% de los destinos de Europa se cerraran por completo al turismo internacional, en América el 80%, en Asia Pacífico el 70%, en Oriente Medio 62% y en África el 57%.<sup>15</sup>

Con el sector turístico suspendido, se han perdido millones de puestos de trabajo comprometiendo los progresos alcanzados en los ámbitos de la igualdad y el crecimiento económico.

#### *Situación del turismo en la región de América Latina y el Caribe*

Durante los dos últimos años, América Latina y el Caribe mostraron un pobre desarrollo en materia de turismo; en 2019 la región tuvo un crecimiento mínimo de 0,1% en la materia. Durante 2018, según la Organización Mundial del Turismo, se registró la entrada a la región de 114 millones de turistas internacionales que dejaron unos 97.000 millones de dólares. Lo que representó un retroceso de 1%, frente al 7% asiático y el 5% europeo.<sup>16</sup>

De acuerdo con el Foro Económico Mundial, México es el país más visitado de la región y el número 19 a nivel mundial. El siguiente cuadro presenta la posición de los países latinoamericanos y del Caribe a nivel mundial por su afluencia turística:

---

<sup>14</sup> Infobae. *Fronteras cerradas por el coronavirus: qué países no dejan entrar a los extranjeros*. Consultado el 24 de junio de 2020 en la URL: <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/03/17/fronteras-cerradas-por-el-coronavirus-que-paises-no-dejan-entrar-a-los-extranjeros/>

<sup>15</sup> Noticias ONU. *El turismo está en cuarentena por el coronavirus: el 100% de los países ha impuesto restricciones de viaje*. Consultado el 24 de junio de 2020 en la URL: <https://news.un.org/es/story/2020/05/1474102>

<sup>16</sup> EL PAÍS. *El coronavirus expone al turismo latinoamericano a un terremoto económico*. Consultado el 24 de junio de 2020 en la URL: <https://elpais.com/economia/2020-03-18/el-coronavirus-expone-al-turismo-latinoamericano-a-un-terremoto-economico.html>



Puesto	País	Puesto	País
19	México	50	Argentina
32	Brasil	52	Chile
41	Costa Rica	55	Colombia
47	Panamá	70	Ecuador
49	Perú	73	Rep. Dominicana

Fuente: Foro Económico Mundial

Por lo que se refiere a los países menos concurridos por el turismo, las posiciones son las siguientes: Nicaragua (puesto 91 de 140), Honduras (94), Guatemala (99), El Salvador (108), Paraguay (109), Venezuela (117) y Haití (133).

De manera particular, en México y de acuerdo con el INEGI, durante 2019 la captación de divisas por turismo creció en un 9%, lo que significó un monto de 24,562 millones de dólares, y la llegada de personas fue de 45 millones 023,665, sin embargo, las llegadas por vías aéreas apenas se incrementó en 1.4% lo que representa un decrecimiento en comparación con el 2018 que fue de 4.4%.<sup>17</sup>

Para México, el turismo representa el 8.7 por ciento del Producto Interno Bruto y genera 11 millones de empleos directa e indirectamente. Adicionalmente, es la actividad con un mayor saldo positivo en su balanza comercial, con 14 mil 715 millones de dólares, además del que el consumo turístico asciende a 142 mil millones de dólares, de los cuales el 83 por ciento lo aporta el turismo interno.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> INEGI. *PIB y cuentas nacionales, indicadores de la actividad turística*. Consultado el 24 de junio de 2020 en la URL: <https://www.inegi.org.mx/temas/itat/>

<sup>18</sup> Gobierno de México, Secretaría de Turismo, Prensa. *Analiza el Gobierno Federal declarar al turismo actividad esencial*. Consultado el 29 de junio de 2020 en la URL: <https://www.gob.mx/sectur/prensa/analiza-el-gobierno-federal-declarar-al-turismo-actividad-esencial-244834?idiom=es>

Ante la pandemia del COVID-19, México declaró la *jornada nacional de sana distancia* el 23 de marzo de 2020, la cual consistía básicamente en un “aislamiento preventivo” con el fin de evitar la propagación del virus y estaba basada en 4 medidas, dos de las cuales afectaban de manera directa al sector turismo; la primera era la suspensión temporal de actividades no esenciales tales como acudir a lugares turísticos y la reprogramación de eventos de concentración masiva, como conciertos o ferias turísticas.

El 17 de mayo de 2020, el Centro de Investigación de Competitividad Turística de la Universidad Anáhuac (Cicotur), publicó un informe sobre el impacto de la pandemia en México en el que se calcula que habrá una afectación fiscal de 101 mil 500 millones de pesos por la falta de contribución al IVA y al Impuesto sobre la Renta (ISR); además de una merma de 3 mil 500 millones de pesos por concepto del pago de derechos que pagan los turistas extranjeros cuando arriban al país por concepto del Derecho de No Residente (DNR). El estudio predice una caída de la contribución del sector al PIB de un 3.8%, colocándolo según sus estimaciones en el 4.9% del total.<sup>19</sup>

Además, el Cicotur señala la pérdida de más de un millón de empleos, lo que representa una cuarta parte del total de los que genera el sector.<sup>20</sup>

Ante este panorama, el 9 de junio de 2020 se celebró de manera virtual una reunión de la Comisión Ejecutiva de Turismo de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) con algunos miembros del gabinete del Gobierno de México, durante la cual el Secretario de Turismo Miguel Torruco Marqués solicitó considerar al área como actividad esencial y prioritaria de la economía nacional para que de esta manera se pudieran reactivar sus actividades con las medidas de seguridad establecidas.<sup>21</sup>

Por su parte, la OMT ha pedido a sus países miembros tener cautela al dar en este momento estimaciones de pérdidas, considerando que la crisis causada por la COVID-19 se encuentra en evolución, por lo argumenta que es demasiado pronto para efectuarlas tanto a nivel nacional como internacional.<sup>22</sup>

En América Latina y el Caribe, al igual que en el resto del mundo la pandemia representa una grave amenaza para las economías locales ya que va más allá de

---

<sup>19</sup> Forbes. *México pierde 4.1 mil mdp diarios por cierre del turismo*. Consultado el 29 de junio de 2020 en la URL: <https://www.forbes.com.mx/negocios-mexico-perdida-diaria-cierre-turismo/>

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Gobierno de México, Secretaría de Turismo. *Analiza Gobierno Federal declarar al turismo actividad esencial*. Op. cit.

<sup>22</sup> Organización Mundial del Turismo. *Incidencias en el turismo de la COVID-19*. Consultado el 24 de junio de 2020 en la URL: <https://www.unwto.org/es/turismo-covid-19>

los ingresos de los trabajadores y empresas, afecta de manera significativa la entrada de divisas y el equilibrio de las cuentas externas. Esta situación, sin embargo, tiene efectos diferenciados ya que hay pequeños estados insulares en desarrollo del Caribe especializados en este sector, en los cuales, de acuerdo al informe especial número uno COVID-19 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), su actividad económica se contraería hasta en un 25%.<sup>23</sup>

Ante este panorama es claro que hay que instrumentar medidas para aliviar la situación del sector, así como promover acuerdos internacionales para una recuperación pronta y segura acordes a las condiciones sanitarias priorizando las necesidades de las poblaciones de cada país.

---

<sup>23</sup> CEPAL. *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 N°1*. Consultado el 29 de junio de 2020 en la URL: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf)

## CUENCAS HÍDRICAS

### Nota Informativa<sup>24</sup>

#### Resumen

La nota informativa presenta los aspectos generales que caracterizan a una cuenca hidrológica y su importancia al ofrecer diversos servicios ambientales. Se hace referencia al derecho humano al agua potable y al saneamiento, que incluso fueron incluidos en el Objetivo 6 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como a las recomendaciones para fortalecer la gestión integral y gobernanza de las cuencas hidrológicas como una unidad idónea para impulsar el desarrollo social y económico de las comunidades, a partir de la participación del gobierno, los usuarios y otros actores interesados en decisiones relacionadas con explotación, uso y aprovechamiento racional de los recursos hídricos.

#### Aspectos generales

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales define como cuenca hidrológica a “una cavidad natural en la que se acumula agua de lluvia”. Ésta circula hacia una corriente principal y finalmente llega a un punto común de salida ya sea un río, lago o mar. Asimismo, es la “unidad básica para la gestión de los recursos hídricos”. Además añade que una región hidrológica está conformada por una o varias cuencas hidrológicas.<sup>25</sup>

Existen diversos tipos de cuencas hidrológicas:<sup>26</sup>

- Abierta o exorreica cuando tiene una o más salidas de agua hacia un caudal mayor o hacia un lago o hacia el mar. En México, este es el caso de los ríos Lerma, Balsas, Bravo, Pánuco, Grijalva, Usumacinta, Mayo y Yaqui, entre otros.
- Cerrada o endorreica, cuando no tiene ninguna salida y, por lo general, da origen a un lago, si la impermeabilidad del suelo lo permite, como es la clase de la cuenca del valle de México y el lago de Pátzcuaro, en Michoacán.
- Criptorreica es cuando las aguas fluyen subterráneamente, como sucede en la península de Yucatán, cuyos suelos con cal permiten una infiltración casi inmediata de la lluvia y la formación de corrientes subterráneas.

<sup>24</sup> Nota informativa elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República.

<sup>25</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *¿Qué son las cuencas hidrológicas y las reservas de agua?* 27 de junio de 2018. Consultado el 26 de junio de 2020 en la URL: <https://bit.ly/2YCkMLN>

<sup>26</sup> Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. *¿Qué es una cuenca?* 1 de agosto de 2019. Consultado el 26 de junio de 2020 en la URL: <https://bit.ly/2BGIKwi>

- Arreicas es aquella en que las aguas se evaporan o filtran en el terreno antes de encauzarse en una red de drenaje, como ejemplo los arroyos y riachuelos ya que no desaguan en ningún río u otro cuerpo hidrográfico de importancia.

El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua menciona que en una cuenca puede haber una o más subcuencas, y varias microcuencas, cuyas salidas secundarias llegan finalmente al cauce principal de salida, o a un punto determinado de la misma. Del mismo modo, define que una cuenca abarca un territorio mayor a 50,000 hectáreas, una subcuenca tiene entre 5,000 y 50,000 hectáreas, y una microcuenca menos de 5 000 hectáreas.<sup>27</sup>

### Importancia de las cuencas hidrológicas

Las cuencas hidrológicas y sus componentes ofrecen servicios ambientales y de interés social, tales como la regulación climática, la conservación de los ciclos hidrológicos, el control de la erosión y de inundaciones, la recarga de acuíferos, el mantenimiento de escurrimientos en calidad y cantidad, la formación de suelo, la captura de carbono, la purificación de cuerpos de agua, y la conservación y protección de la biodiversidad.<sup>28</sup>

El acceso a agua potable y el saneamiento son considerados un derecho humano vital para la vida y dignidad de las personas, así como elementos clave para el desarrollo sostenible por sus implicaciones para la salud, la alimentación y diversas actividades económicas claves como la agricultura y la ganadería. Esto último quedó formalizado en el Objetivo 6 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que trata de garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, teniendo en cuenta los siguientes datos:<sup>29</sup>

- La escasez de agua afecta a más del 40% de la población mundial.
- 4 billones de personas carecen de acceso a servicios básicos de saneamiento, como retretes o letrinas.
- Más de 1,700 millones de personas viven actualmente en cuencas fluviales en las que el consumo de agua supera la recarga.
- Más del 80% de las aguas residuales resultantes de actividades humanas se vierten en los ríos o el mar sin ningún tratamiento, lo que provoca su contaminación.
- Aproximadamente el 70% de todas las aguas extraídas de los ríos, lagos y acuíferos se utilizan para el riego.

---

<sup>27</sup> *Ídem.*

<sup>28</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *¿Qué son las cuencas hidrológicas y las reservas de agua? Op. cit.*

<sup>29</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.* Consultado el 26 de junio de 2020 en la URL: <https://bit.ly/3dBZLVx>

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) advierte que se incrementan cada vez más los problemas relacionados con los recursos hídricos y aumentan las demandas de la población para acceder a este recurso vital. Al mismo tiempo, los efectos del cambio climático agravan la dificultad del acceso al agua y al saneamiento para usos domésticos.<sup>30</sup>

Al respecto, la ONU informó que en 2015, el 65% de la población de América Latina y el Caribe tenía acceso a servicios hídricos gestionados de forma segura, pero solo el 22% a servicios de saneamiento gestionados de forma adecuada. Frente a estos datos, señalaba que millones de personas en la región carecían de fuentes confiables de agua potable y de instalaciones seguras y dignas para la eliminación de las heces, que principalmente habitan en cinturones de pobreza en la periferia de las ciudades y en las zonas rurales.<sup>31</sup>

Según la UNESCO, 65 millones de personas no tienen acceso al agua y jabón en América Latina y el Caribe, mientras que 15 millones de personas defecan al aire libre. Por ello, uno de los retos del sector hídrico es garantizar la igualdad en el acceso al agua y saneamiento, principalmente frente a la pandemia de COVID-19, debido que si el acceso a este recurso no es seguro o los saneamiento no cumplen con los requerimientos básicos, se incrementa el riesgo de que el agua se pueda convertir en un transmisor de enfermedades.<sup>32</sup>

No se debe ignorar que los suministros de agua inadecuados suponen cargas adicionales para las mujeres y niñas, quienes realizan las pesadas actividades de recolección y transporte de este líquido, muchas veces por largas distancias, en detrimento de tiempo que pueden dedicar a su escolarización, al trabajo remunerado y al exponerlas a posibles riesgos para su salud.

En este contexto, la gestión integrada y la gobernanza de los recursos hídricos, las redes hidrográficas, los lagos, las lagunas, los pantanos, los humedales, los esteros y los cuerpos de agua subterráneos, incluidas las cuencas ya sean nacionales, transfronterizas o fronterizas entre dos o más países, son claves para el desarrollo armónico regional, el crecimiento económico y el bienestar social.<sup>33</sup>

Es preciso agregar que se entiende por “cuencas transfronterizas” aquellas que corresponden a espacios geográficos que se ubican en dos o más naciones o bien

---

<sup>30</sup> ONU. *Decenio Internacional para la Acción “Agua para el Desarrollo Sostenible”, 2018-2028*. Consultado el 26 de junio de 2020 en la URL: <https://bit.ly/31zw5X5>

<sup>31</sup> ONU. *Más de 2000 millones de personas no tienen acceso a agua potable ni saneamiento básico*. 18 de marzo 2019. Consultado el 26 de junio de 2020 en la URL: <https://bit.ly/2Nxhd32>

<sup>32</sup> UNESCO. *Agua de Latinoamérica y el Caribe: contribuciones en tiempos de COVID-19*. Abril de 2020. Consultado el 26 de junio de 2020 en la URL: <https://bit.ly/387gvmq>

<sup>33</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). *Agua internacional. Proyecto Ciudadanía Ambiental Global 2005*. Consultado el 26 de junio de 2020 en la URL: <https://bit.ly/2YDIKWZ>

en dos o más entidades subnacionales soberanas (departamentos, provincias o estados), como es el caso de San Lorenzo, Río Grande, San Juan, Orinoco, Amazonas y la Plata, en las Américas.<sup>34</sup>

Por otro lado, las cuencas fronterizas son “aquellas cuyos parteaguas o divisorias de aguas precisamente coinciden -normalmente en forma parcial- con las fronteras políticas entre dos o más países o entidades subnacionales”, por ejemplo, la cordillera de los Andes -especialmente entre Argentina y Chile-.<sup>35</sup>

La región de América Latina contiene 26% de agua existente en el mundo, no obstante, la disponibilidad entre países y al interior de ellos es contrastante. En este sentido, el promedio de agua disponible per cápita por año en Venezuela y Paraguay asciende a valores superiores a 60,000 metros cúbicos, pero en Perú o en México, las disponibilidades medias por habitante son menores a 7,000 metros cúbicos anuales.<sup>36</sup>

Como otro dato relevante, el agua es sumamente escasa en dos terceras partes del territorio de México, por razones naturales o antrópicas, siendo los lugares donde se asientan tres cuartas partes de la población y de la actividad económica, mientras que en la región sur conserva más del 70% de los recursos hídricos.<sup>37</sup>

Se estima que “en México, en 1950, la disponibilidad del agua era de más 11,000 m<sup>3</sup> por habitante al año, mientras que en la actualidad es cercana a los 4,800 m<sup>3</sup> y se estima que para 2025 será de 2.500 m<sup>3</sup> por habitante al año”.<sup>38</sup>

En vista de ello, los especialistas sostienen que a pesar de su gran riqueza hídrica, América Latina no ha dado la importancia necesaria al tema, lo cual ha repercutido en la fragilidad de los ecosistemas hídricos que también soportan los desechos contaminantes y la falta de tratamiento de aguas residuales. Estos problemas se agravan por el mal uso del agua y del suelo; la ineficiencia de los sistemas de riego y de las redes de distribución en áreas urbanas; la falta de capacidad en la implementación de programas de gestión integrada de los recursos hídricos, en la administración y manejo adecuado de las cuencas hidrológicas; las deficiencias en los marcos jurídicos; la poca importancia brindada al agua en las agendas políticas y los recursos financieros insuficientes.<sup>39</sup>

Los especialistas definen que por “gestión de los recursos hídricos” se entiende el “proceso sustentado en un conjunto de principios, políticas, actos, recursos,

---

<sup>34</sup> *Ídem.*

<sup>35</sup> *Ídem.*

<sup>36</sup> *Ídem.*

<sup>37</sup> *Ídem.*

<sup>38</sup> *Ídem.*

<sup>39</sup> *Ídem.*



instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven y realizan acciones para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su entorno social, económico y ambiental”.<sup>40</sup>

Esta definición abarca aspectos como:<sup>41</sup>

- El control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, además de su distribución y administración.
- La regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua.
- La preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente.

La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental y requiere de:<sup>42</sup>

- La medición de las variables del ciclo hidrológico y el conocimiento de sus características determinantes y consecuencias, para ampliar la base de conocimiento sobre recursos hídricos, tanto para fines educativos y científicos, como para apoyar la toma de decisiones en los gobiernos y en las sociedades.
- La prevención y mitigación de desastres naturales asociados a la presencia de fenómenos hidrometeorológicos.
- La construcción, mantenimiento y operación de las obras hidráulicas y la administración de los servicios asociados a ellas.
- El mantenimiento, operación y administración de sistemas de riego.
- La prevención y control de la contaminación, y el mejoramiento de la calidad del agua.

En conclusión, las cuencas hídricas son la unidad idónea para realizar la gestión y gobernanza de los recursos hídricos. En este marco, los especialistas destacan que a nivel nacional se han puesto en marcha mecanismos encargados de realizar esta función:<sup>43</sup>

- Los organismos de cuenca que están conformados por los gobiernos en sus distintos órdenes geográficos.
- Los consejos o comités de cuenca en los que participan los usuarios de las aguas, las autoridades locales, los entes gubernamentales de carácter micro-

---

<sup>40</sup> *Ídem.*

<sup>41</sup> *Ídem.*

<sup>42</sup> *Ídem.*

<sup>43</sup> *Ídem.*



regional, subnacional o nacional, los actores sociales, incluyendo el sector privado, la academia, los colegios de profesionales, y las organizaciones ciudadanas de distintos perfiles.

Se recomienda que la gestión del agua esté acompañada de la participación de los usuarios y de la sociedad al nivel de las cuencas hidrológicas, especialmente en el entorno de las microcuencas, teniendo en cuenta que contribuyen al desarrollo social y económico de las comunidades, siendo claves en las decisiones sobre cuestiones como la explotación, uso y aprovechamiento racional de los recursos hídricos.<sup>44</sup>

### México

El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula textualmente que “toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”.

México cuenta con la Ley Nacional de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 1992, que contiene la siguiente definición jurídica y elementos para identificar una “cuenca hidrológica”:<sup>45</sup>

- Es la unidad del territorio, diferenciada de otras unidades, normalmente delimitada por un parte aguas o divisoria de las aguas -aquella línea poligonal formada por los puntos de mayor elevación en dicha unidad-, en donde ocurre el agua en distintas formas, y ésta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar u otro cuerpo receptor interior, a través de una red hidrográfica de cauces que convergen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aun sin que desemboquen en el mar.
- En dicho espacio delimitado por una diversidad topográfica, coexisten los recursos agua, suelo, flora, fauna, otros recursos naturales relacionados con éstos y el medio ambiente.
- La cuenca hidrológica conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad de gestión de los recursos hídricos.
- La cuenca hidrológica está a su vez integrada por subcuencas y estas últimas están integradas por microcuencas.

<sup>44</sup> *Ídem.*

<sup>45</sup> Cámara de Diputados. *Ley Nacional de Aguas Nacionales*. Consultada el 26 de junio de 2020 en la URL: <https://bit.ly/2B4ITuQ>

Este ordenamiento estableció los denominados Consejos de Cuenca como “órganos colegiados que reúne a los diferentes interesados en el manejo de agua, incluidas las autoridades federales, estatales y locales, de cada cuenca para lograr acuerdos y propuestas sobre la mejor administración de este importante recurso para toda clase de actividades humanas y el mantenimiento del medio ambiente”.<sup>46</sup>

Según datos de la Comisión Nacional del Agua, en México existen 26 Consejos de Cuenca que han servido como mecanismos de toma de decisiones en los que participan el gobierno, usuarios y sociedad, realizando funciones de coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría a fin de superar problemas de usos y distribución del agua, incluidos conflictos que pudieran surgir entre los usuarios.<sup>47</sup>

De manera amplia, los Consejos de Cuenca realizan tareas para fomentar el uso eficiente del agua en la producción agrícola; promover la ampliación de la cobertura y la calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; lograr el manejo integral y sustentable del agua en cuencas y acuíferos; favorecer el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico; consolidar la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua y promover la cultura de su buen uso; y prevenir los riesgos y atender los efectos de inundaciones y sequías.<sup>48</sup>

En el plano institucional, los Consejos de Cuenca se apoyan en las Comisiones de Cuenca, los Comités de Cuenca y los Comités Técnicos de Aguas del Subsuelo o Subterráneas.<sup>49</sup>

El 1 de julio de 2019, el Gobierno de México publicó un decreto en el Diario Oficial de la Federación para establecer las bases administrativas para el otorgamiento de concesiones del recurso hídrico para uso doméstico y público urbano en todo el país. Se instruye a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) a entregar un título de asignación destinado a proteger a las comunidades más vulnerables, entre ellos, los pueblos indígenas, comunidades afromexicanas, y personas y localidades en situación de alta y muy alta marginación.<sup>50</sup>

Esta acción busca asegurar el derecho humano al agua, consagrado a nivel constitucional, a más de siete millones de personas que carecen del servicio de agua potable en el país y que se encuentran en situación de pobreza.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *¿Qué son las cuencas hidrológicas y las reservas de agua? Op. cit.*

<sup>47</sup> Comisión Nacional del Agua. *Consejos de Cuenca*. 5 de julio de 2016. Consultado el 26 de junio de 2020 en la URL: <https://bit.ly/2ZfArQ6>

<sup>48</sup> Comisión Nacional del Agua. *Consejos de Cuenca*. 19 de julio de 2017. Consultado el 26 de junio de 2020 en la URL: <https://bit.ly/2Zej4Pz>

<sup>49</sup> SEMARNAT. *Consejos de Cuenca*. Consultado el 26 de junio de 2020 en la URL: <https://bit.ly/3ig8sIW>

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> Gobierno de México publica *Decreto en favor del Derecho Humano al Agua; pone especial atención en comunidades marginadas*. 2 de julio de 2019. Consultado el 26 de junio de 2020 en la URL: <https://bit.ly/2YByuOT>



El decreto tendrá una vigencia hasta el 30 de noviembre de 2021 e instruye a la Comisión Nacional del Agua a llevar a cabo las acciones necesarias para la recuperación de las cuencas y acuíferos, a fin de no comprometer la disponibilidad del recurso hídrico.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se establecen facilidades administrativas para el otorgamiento de nuevas concesiones o asignaciones de aguas nacionales*. 1 de julio de 2019. Consultado el 26 de junio de 2020 en la URL: <https://bit.ly/3fW0AtY>

## GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO

### Nota Informativa<sup>53</sup>

#### Resumen

En la presente nota informativa se aborda el tema de la gestión integral del riesgo, se incluye su definición, relevancia y cómo es abordado por algunas organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, incluyendo las organizaciones parlamentarias, y se aborda el caso de México en particular.

#### Antecedentes

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 fue adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (marzo 2015, Sendai, Miyagi, Japón). Tiene como metas: reducir la mortalidad mundial causada por los desastres para 2030; reducir el número de personas afectadas; aminorar las pérdidas económicas causadas por los desastres; reducir los daños en las infraestructuras vitales; aumentar el número de países que cuenten con estrategias en la materia; mejorar la cooperación internacional e incrementar la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples.<sup>54</sup>

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) se hace referencia a la importancia de proteger el planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenible, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de generaciones presentes y futuras.<sup>55</sup>

La Agenda 2030 pone de relieve que el agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medio ambiente, como la desertificación, la sequía, la degradación de las tierras, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad aumentan y exacerban las dificultades a que se enfrenta la humanidad.

#### Panorama general

<sup>53</sup> Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.

<sup>54</sup> Naciones Unidas. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Consultado el 25 de junio de 2020  
[https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)

<sup>55</sup> Naciones Unidas. Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". 21 de octubre de 2015  
[https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S)

Se entiende por gestión del riesgo “el proceso de identificar, analizar y cuantificar las probabilidades de pérdidas y efectos secundarios que se desprenden de los desastres, así como de las acciones preventivas, correctivas y reductivas correspondientes que deben emprenderse”.<sup>56</sup>

En el siguiente cuadro se identifican diez riesgos por el impacto que tendrán, seis de los cuales están vinculados con el medio ambiente, como el cambio climático; los eventos meteorológicos extremos; las crisis hídricas; los desastres naturales; la pérdida de biodiversidad y los desastres naturales provocados por el clima. En este sentido cobra importancia la gestión del riesgo para prevenir, afrontar y reducir este tipo de desastres.

10 Principales riesgos mundiales en términos de impacto	
1	Armas de destrucción masiva
2	Fracaso de mitigación del cambio climático y la adaptación a este
3	Eventos meteorológicos extremos
4	Crisis hídricas
5	Desastres naturales
6	Pérdida de biodiversidad y colapso del ecosistema
7	Ataques cibernéticos
8	Colapso de la infraestructura crítica de información
9	Desastres ambientales provocados por el clima
10	Propagación de enfermedades infecciosas

Fuente: World Economic Forum. 2019

De acuerdo con el Informe de riesgos mundiales 2019 del Foro Económico Mundial, los riesgos ambientales son de gran relevancia, esto se debe al clima extremo y el ritmo acelerado de la pérdida de la biodiversidad, lo cual trae como consecuencias: la afectación de la salud de las personas, la falta de desarrollo socioeconómico para los países, y la disminución de la productividad en las economías.<sup>57</sup>

Uno de los riesgos en materia ambiental que destaca el Informe es el aumento del nivel del mar como efecto del cambio climático. Se estima que 800 millones de personas que viven en más de 570 ciudades costeras son vulnerables al aumento. Otro de los problemas es el incremento de la urbanización, se prevé que en 2050 dos tercios de la población mundial se establezcan en ciudades; una mayor

<sup>56</sup> EIRD. “Riesgo y amenaza”. Consultado el 24 de junio de 2020

[https://www.eird.org/cd/toolkit08/material/proteccion-infraestructura/gestion\\_de\\_riesgo\\_de\\_amenaza/8\\_gestion\\_de\\_riesgo.pdf](https://www.eird.org/cd/toolkit08/material/proteccion-infraestructura/gestion_de_riesgo_de_amenaza/8_gestion_de_riesgo.pdf)

<sup>57</sup> World Economic Forum. *Informe de riesgos mundiales 2019*. 14ª edición. Ginebra.

<https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/v2/publications/2019/January/ES-Global-Risks-Report-2019.pdf>

urbanización exacerbará los riesgos, ya que ocasiona la destrucción de manglares costeros y disminuye las reservas de aguas subterráneas.<sup>58</sup>

De igual manera, el Banco Mundial en un reporte titulado Ondas de Choque: Contener los Impactos del Cambio Climático en la Pobreza<sup>59</sup>, informa, que para el 2030 se espera que el cambio climático agrave la situación de pobreza y la maximice, llegando hasta 100 millones de personas en pobreza extrema, y para el 2030, debido a la falta de inversión urbana, los efectos de los impactos de fenómenos naturales podrían generar pérdidas de aproximadamente 314 mil millones de dólares al año en diversas ciudades del mundo.

En ocasión del Día Internacional de la Diversidad Biológica, el 22 de mayo de 2020, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, dirigió un mensaje en el que subrayó que es necesario conservar y gestionar de forma sostenible la diversidad biológica a fin de mitigar las perturbaciones climáticas, garantizar la seguridad alimentaria e hídrica, e incluso prevenir las pandemias.<sup>60</sup>

En el Día Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, el 13 de octubre de 2019, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, destacó que en la próxima década el mundo invertirá billones de dólares en la construcción de viviendas, escuelas, hospitales y otras infraestructuras. Ante lo cual, subrayó que la resiliencia ante el clima y la reducción del riesgo de desastres deben ser elementos clave de esas inversiones.<sup>61</sup>

La Sexta Sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres se realizó del 13 al 17 de mayo de 2019 en Ginebra, Suiza. Durante la reunión se hizo un balance de los logros alcanzados en la instrumentación del Marco de Sendai con base en los datos presentados por los Estados. Así también, los países demostraron un sólido compromiso con el multilateralismo en la búsqueda de enfoques integrados respecto de la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático, la mitigación y el desarrollo sostenible.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Grupo del Banco Mundial “Ondas de choque: gestión de los impactos del cambio climático en la pobreza”. Consultado el 24 de junio de 2020 <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22787>

<sup>60</sup> Naciones Unidas. “Día Internacional de la Diversidad Biológica, 22 de mayo”. Consultado el 25 de junio de 2020.

<https://www.un.org/es/observances/biological-diversity-day/message>

<sup>61</sup> Naciones Unidas. “Día Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. 13 de octubre”. Consultado el 24 de junio de 2020.

<https://www.un.org/es/events/disasterreductionday/messages.shtml>

<sup>62</sup> Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Resumen de los copresidentes. Dividendos de la resiliencia: Hacia sociedades sostenibles e inclusivas. Consultado el 25 de junio de 2020.

<https://www.eird.org/americas/noticias/resumen-de-los-copresidentes-gpdr-19.html#.XvTILyhKi00>

Igualmente, se mencionó que el panorama del riesgo está cambiando a gran velocidad. Se deben tener en cuenta diversos riesgos que van desde aquellos de índole climática y biológica, hasta los riesgos cibernéticos. Debido a la inclusión de nuevas amenazas, los representantes de los sectores financieros, ambiental y privado se han sumado a las conversaciones en torno al tema de riesgo.<sup>63</sup>

Los participantes solicitaron una mayor transferencia de los recursos financieros a las autoridades locales con el propósito de empoderarlas y definir enfoques de reducción del riesgo adaptados y centrados en la comunidad mediante mecanismos de financiación basados en previsiones. También se subrayó que la cooperación internacional y la acción multilateral son fundamentales para gestionar la naturaleza global y sistemática del riesgo de desastres y para brindar el apoyo necesario a los países en desarrollo.<sup>64</sup>

Del 20 al 22 de junio de 2018 se llevó a cabo en Cartagena, Colombia, la VI Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas. Como documento final se adoptó la Declaración de Cartagena, en la que los ministros y jefes de delegación se comprometieron a dar continuidad a la instrumentación del Plan de Acción Regional para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en la Américas y el Caribe, y abordar las responsabilidades planteadas como parte de las agendas de desarrollo de los países en concordancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Hábitat III y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático.<sup>65</sup>

Además, reiteraron su compromiso de alcanzar la meta de Sendai de reducir el riesgo de desastres y pérdida de vidas, medios de subsistencia y salud, particularmente la reducción de la mortalidad y el número de personas afectadas por los desastres, así como las pérdidas económicas. Se comprometieron a avanzar en el monitoreo del Plan de Acción Regional con el propósito de evaluar la respuesta de los países de la región a las iniciativas planificadas en los acuerdos de seguimiento, tomando en cuenta la línea base a ser evaluada en la VII Plataforma Regional de Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas y el Caribe a celebrarse en Jamaica, en 2020.<sup>66</sup>

Es de destacar que, en el ámbito parlamentario, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) cuenta con la Ley Marco sobre Mitigación de Desastres para América Latina, la cual fue aprobada en Panamá, el 3 de diciembre de 2010. Dicha Ley se refiere a la declaración del estado de emergencia o las situaciones

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> VI Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas. “Declaración de Cartagena”. Consultado el 25 de junio de 2020  
<https://eird.org/pr18/docs/declaracion-de-cartagena.pdf>

<sup>66</sup> *Ibid.*



excepcionales por desastres; el sistema de medidas de protección civil; los responsables de las medidas de protección civil y el aviso a la población; las reservas materiales para situaciones de desastres; las fases de peligro; y cómo implementar los principios de mitigación de desastres.<sup>67</sup>

Por su parte, el Parlamento Andino cuenta con un Marco Normativo para la Gestión del Riesgo de Desastres (2017), que tiene como propósito garantizar la protección de la población andina frente a los posibles riesgos, así como instrumentar políticas públicas, estrategias y leyes que propicien acciones para su gestión. Dicho instrumento considera las recomendaciones del Marco de Sendai y contiene seis líneas transversales:<sup>68</sup>

1. Transformación cultural para una efectiva gestión del riesgo de desastres.
2. Conocimiento e identificación del riesgo.
3. Reducción del riesgo en el que se incluyen medidas encaminadas a la prevención y mitigación.
4. Planificación de la Recuperación Post desastre.
5. Gobernabilidad para la gestión de riesgo de desastres.
6. Protección financiera frente al riesgo de desastres.

#### **Riesgo de desastres. México**

En enero de 2020, la Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México firmaron un convenio de colaboración para fortalecer el marco normativo e institucional en materia de Resiliencia y Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD), a nivel nacional como subnacional, con apego a estándares internacionales.<sup>69</sup>

México ha fortalecido sus instituciones para responder a los desastres. El Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (IGOPP), herramienta creada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que evalúa las condiciones, en materia de políticas públicas, para hacer la correcta gestión integral del

<sup>67</sup> PARLATINO. Ley marco sobre mitigación de desastres. Consultado el 24 de junio de 2020. [https://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/ley-mitigacion-desastres-pma-3-dic-2010.pdf](https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-mitigacion-desastres-pma-3-dic-2010.pdf)

<sup>68</sup> Parlamento Andino. “Aprobado Marco Normativo Andino para la Gestión del Riesgo de Desastres”. 24 de abril de 2017 <https://parlamentoandino.org/aprobado-marco-normativo-andino-para-la-gestion-del-riesgo-de-desastres/>

<sup>69</sup> PNUD México. “Protección Civil y PNUD promueven acuerdo orientado hacia gestión integral de riesgos y prevención. 30 de enero de 2020 <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/pressreleases/2020/01/gestion-integral-de-riesgos-y-orientacion-a-la-prevencion--objet.html>



riesgo de desastres, muestra que México ha sido el país de América Latina y el Caribe, con mayor avance en el correcto manejo y gestión de riesgos de desastres.<sup>70</sup>

Esto ha sido gracias a estrategias tomadas, a lo largo de muchos años, como la aplicación de la Ley General de Protección Civil, la cual tiene como objeto establecer las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en la materia. Los sectores privado y social participan en la consecución de los objetivos de esta Ley.<sup>71</sup>

México también cuenta con el Fondo para la Atención de Emergencias (FONDEN), un instrumento financiero que tiene como propósito brindar suministros de auxilio ante situaciones de emergencia a fin de responder de manera inmediata a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de la población ante la ocurrencia de un fenómeno natural.<sup>72</sup>

Aunado a ello, existe el Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre (Plan DN-III-E), un instrumento operativo militar que establece los lineamientos generales a los organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para llevar a cabo actividades de auxilio a la población que resulta afectada por desastres de origen natural o humano; optimiza el empleo de los recursos humanos y materiales para su atención oportuna y eficaz.<sup>73</sup>

De igual manera, se ha elaborado el Atlas Nacional de Riesgos, que permite a la ciudadanía tomar acciones de prevención, localizando los refugios temporales y rutas de evacuación en caso de una emergencia. A través de su portal se pueden hacer búsquedas de riesgos y peligros por entidad o municipio.<sup>74</sup>

En el ámbito legislativo, es de mencionar que, del 22 al 26 de mayo de 2017, se llevó a cabo en Cancún, Quintana Roo, la Reunión Parlamentaria en ocasión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres 2017, con el objetivo de examinar los avances en la instrumentación del Marco de Sendai adoptado en Japón en 2015 sobre la reducción del riesgo de desastres además de identificar medidas para avanzar en las metas de la Agenda.<sup>75</sup>

<sup>70</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, “Cómo hizo México para reducir el 80% de las muertes por desastres”. Consultado el 24 de junio de 2020, en: <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/2017/10/13/como-hizo-mexico-para-reducir-el-80-de-las-muertes-por-desastres/>

<sup>71</sup> Cámara de Diputados. Ley General de Protección Civil. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_190118.pdf)

<sup>72</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. FONDEN. 11 de septiembre de 2019 <https://www.gob.mx/sspc/documentos/fondo-para-la-atencion-de-emergencias-fonden>

<sup>73</sup> Secretaría de la Defensa Nacional. Qué es el plan DN-III-E. 1 de mayo de 2019 <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/que-es-el-plan-dn-iii-e>

<sup>74</sup> Centro Nacional de Prevención de Desastres. “Atlas Nacional de Riesgos, herramienta útil para consultar información sobre refugios temporales”. 4 de julio de 2018 <https://www.gob.mx/cenapred/articulos/atlas-nacional-de-riesgos-herramienta-util-para-consultar-informacion-sobre-refugios-temporales?idiom=es>

<sup>75</sup> Senado de la República. *Informe de la Participación de la Delegación de Senadores en la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres*. Consultado el 24 de junio de 2020.



El 11 de diciembre de 2019, mediante punto de acuerdo aprobado en votación económica, el Senado de la República exhortó al Centro Nacional de Prevención de Desastres para que analice y, en su caso, actualice los atlas estatales y municipales de riesgo y los protocolos de protección civil.<sup>76</sup>

---

[http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-06-21-1/assets/documentos/Informe\\_Sen.Angelica\\_Araujo.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-06-21-1/assets/documentos/Informe_Sen.Angelica_Araujo.pdf)

<sup>76</sup> Gaceta del Senado. LXIV/2PPO-71/103173. 11 de diciembre de 2019.  
[https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/103173](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/103173)



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

**Coordinadora General**

Aliza Klip Moshinsky

**Directora General**

María Rosa López González

**Colaboraron en la elaboración de este documento:**

Miguel Venegas Ramírez  
Gabriela Guerrero Valencia  
Alejandro Osornio Ramos  
Norma Francisco Pérez